Lehrbuch des Staats- und Verwaltungsrechts

Von

Professor Dr. Ed. Heilfron,

Amtsgerichtsrat

Erste und zweite Auflage der Neubearbeitung.

Achte und neunte Auflage von: „Deutsche Rechtsgeschichte, Staatsrecht, Kirchenrecht“,
(34. und 35. Tausend.)

J. Bensheimer, Mannheim, Berlin, Leipzig
1914

Ewiger Bund

https://www.ewigerbund.org

Vaterländischer Hilfsdienst

https://www.hilfsdienst.net/

Das Öffentliche Recht

des

Deutschen Reichs.

Von

Professor Dr. Ed. Heilfron,

Amtsgerichtsrat

I. Teil. Lehrbuch des Staats- und Verwaltungsrechts.
II. Teil. Lehrbuch des Kirchenrechts.
III. Teil. Lehrbuch des Völkerrechts.
IV. Teil. Lehrbuch des Strafrechts.
V. Teil. Lehrbuch des Strafprozeßrechts.

J. Bensheimer, Mannheim, Berlin, Leipzig
1914

Vorwort.

Bis vor wenigen Jahren nahm das öffentliche Recht auf den Universitäten und in den Prüfungen einen sehr bescheidenen Platz ein. Erst nachdem das bürgerliche Recht auf Grundlage der neuen Reichsgesetzgebung zu einer gewissen Vereinfachung und Beruhigung gelangt, das römische Recht seiner unzeitgemäßen Vorherrschaft entkleidet, die für den Rechtsjünger immer unverständliche Trennung zwischen Romanisten und Germanisten — mindestens äußerlich — fortgefallen war: fand man Zeit, sich auch dem öffentlichen Recht in umfangreicherem Maße zu widmen. Diese Entwickelung wurde unterstützt durch die Anteilnahme immer weiterer Kreise an der politischen Gestaltung des deutschen Vaterlandes.

Diese in der Gegenwart vollzogene Gleichstellung von öffentlichem und bürgerlichem Recht hat auch die Fortentwickelung meines Werkes grundlegend beeinflussen müssen: den Lehrbüchern des bürgerlichen Rechts waren solche des öffentlichen Rechts an die Seite zu stellen. Das führte notgedrungen dazu, die beiden bisher in der „Deutschen Rechtsgeschichte" behandelten Gebiete: Staatsrecht und Kirchenrecht aus dieser Verbindung zu lösen und zu selbstständigen Büchern auszugestalten.

In dem hiermit vorgelegten „Lehrbuch des Staats- und Verwaltungsrechts" habe ich mich bemüht, nicht nur das gegenwärtig in Deutschland geltende Recht der behandelten Gebiete darzustellen, sondern auch den heutigen

Zustand aus der geschichtlichen Entwickelung zu erklären (vgl. z. B. S. 74 ff., 84 ff., 108 ff., 187 ff., 401, 421, 431, 442, 479, 489, 505 ff., 561, 577, 677). Die Gestaltung in den wichtigsten Auslandsstaaten ist zur Vergleichung herangezogen (z. B. S. 25, 33, 99 ff., 112, 115, 125 ff., 179). Zahlreiche Tagesfragen sind erörtert (z. B. S. 77, 240, 254, 299, 314, 320, 358, 360, 419, 473, 521, 561, 582, 583, 664, 707). Endlich hat auch die Parteibildung eingehende Behandlung erfahren (S. 258 ff., 360, 570, 574).

Der Neubearbeitung des deutschen sowie des preußischen Rechts hat sich Herr Amtsrichter Ernst Meene in Neukölln unterzogen; für seine verständnisvolle Mitarbeit bin ich ihm zu größtem Danke verpflichtet.

Charlottenburg 2, den 4. Juni 1914.
Fasanenstraße 6.

Heilfron.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung.

§ 1. Grundbegriffe und Einteilung 1

Erstes Buch.

Allgemeines Staatsrecht.

Erster Abschnitt. Begriff des Staates.

§ 2. Der Staatsbegriff. Allgemeines 8
§ 3. Das Staatsvolk 9
§ 4. Das Staatsgebiet 13
§ 5. Die Staatsgewalt 23
§ 6. Das Wesen des Staates (Theorien über die Staatsnatur) 35
§ 7. Die Rechtfertigung des Staates (Theorien über den Rechtsgrund des Staates) 44
§ 8. Der Zweck des Staates (Theorien über den Staatszweck; Staatsteleologie) 52
§ 9. Entstehung und Untergang der Staaten 58

Zweiter Abschnitt. Die Staatsformen.

I. Die Formen des Einheitsstaates.

§ 10. Einteilung der Staatsformen 64
§ 11. Fürstenstaaten (Monarchien) 67
§ 12. Volksstaaten (Demokratien) 92
§ 13. Anhang zu § 12. Französische und englische Verfassungsgeschichte 99

II. Die Staatenverbindungen.

§ 14. Staatenverbindungen. Uebersicht 102
§ 15. Personal- und Realunion 108
§ 16. Völkerrechtliche Abhängigkeitsverhältnisse . . . 114
§ 17. Staatenbund und Bundesstaat 117

III. § 18. Die Feststellung der Staatsform 127

Seite

Dritter Abschnitt. Die Funktionen des Staates.

§ 19. Staatsfunktionen. Allgemeines 132
§ 20. Die Gesetzgebung (Legislative) 142
§ 21. Die Justiz 157
§ 22. Die Verwaltung (Exekutive) 161
§ 23. Die Organisation der Verwaltung . . . 177

Zweites Buch.

Das Staats- und Verwaltungsrecht des Deutschen Reichs.

Erster Abschnitt. Geschichtliche Entwicklung.

§ 24. I. Das alte Deutsche Reich 187
§ 25. II. Der Deutsche Bund 189
§ 26. III. Der Norddeutsche Bund und das Deutsche Reich . 192

Zweiter Abschnitt. Das geltende Staats- und Verwaltungsrecht des Deutschen Reichs.

A. Die Verfassung.

I. Die Grundlagen.

§ 27. Einleitung 201
§ 28. Die rechtliche Natur des Deutschen Reichs 204
§ 29. Das Reich und die Bundesstaaten 206

II. Das Bundesgebiet und seine Bewohner.

§ 30. Das Bundesgebiet 212
§ 31. Reichs- und Staatsangehörigkeit 216
§ 32. III. Die Reichsgesetzgebung 230

IV. Die Organe des Reichs.

§ 33. Der Bundesrat 236
§ 34. Präsidium (Kaiser) 243
§ 35. Der Reichstag 248
§ 36. Anhang zu § 35. Die politischen Parteien im Reichstag 258
§ 37. Die Reichsbehörden 266
§ 38. Die Reichsbeamten 273

B. Die Verwaltung.

§ 39. I. Die auswärtigen Angelegenheiten . . . 281
§ 40. II. Das Reichskriegswesen 286

III. Die innere Verwaltung.

a. Heimatwesen.

§ 41. Freizügigkeit und Niederlassungswesen . . 308
§ 42. Paßwesen und Fremdenpolizei 317

Seite

b. Gewerbewesen.

§ 43. Gewerbebetrieb. Allgemeines 328
§ 44. Ausübung des Gewerbes 333
§ 45. Handwerkswesen 349
§ 46. Gewerbliche Arbeiter 353
§ 47. Gewerbepolizei 369
§ 48. Hausgewerbetreibende und Heimarbeiter . . . 372
§ 49. Versicherungswesen 374
§ 50. Maß-, Gewichts-, Münz- und Bankwesen . . . 377
§ 51. Patent-, Muster- und Zeichenwesen 382

c. Verkehrswesen.

§ 52. Post- und Telegraphenwesen 383
§ 53. Eisenbahnwesen. Wegerecht 388
§ 54. Schiffahrt 393
§ 55. Kraftfahrzeug- und Luftfahrzeugwesen 404

d. Gesundheitswesen.

§ 56. Gesundheits- und Tierpflegewesen . . . 407

e. Presse und Vereinswesen.

§ 57. Das Preßwesen 422
§ 58. Das Vereinswesen 431

IV. Das Reichsfinanzwesen.

§ 59. Reichsfinanzwesen. Begriff und Geschichte . . . 441
§ 60. Das Reichsvermögen 446
§ 61. Der Reichshaushalt 455

Dritter Abschnitt. Das Reichsland und die Schutzgebiete.

I. Die Verfassung und Verwaltung in Elsaß-Lothringen.

§ 62. Geschichtliche Entwicklung 478
§ 63. Der gegenwärtige Rechtszustand in Elsaß-Lothringen 480

II. Die Schutzgebiete.

§ 64. Geschichtliche Entwicklung 489
§ 65. Verfassung und Verwaltung in den Schutzgebieten . . 492

Drittes Buch.

Das Staats- und Verwaltungsrecht des Preußischen Staates.

Erster Abschnitt. Geschichtliche Entwicklung.

§ 66. I. Von der Begründung des Staates bis zur Herstellung der absoluten Monarchie 505

Seite

§ 67. II. Von der Ausbildung des absoluten Staates bis zur Verfassungsurkunde 510
§ 68. III. Preußen als konstitutionelle Monarchie 517

Zweiter Abschnitt. Das geltende Staats- und Verwaltungsrecht des Preußischen Staates.

A. Die Verfassung.

§ 69. Die Verfassung 522

I. Das Staatsgebiet und seine Bewohner.

§ 70. Das Staatsgebiet 525
§ 71. Die Bewohner des Staatsgebiets 531
§ 72. Die Freiheitsrechte 538
§ 73. Das Petitionsrecht 547
§ 74. II. Der König 549
§ 75. III. Der Landtag 566

B. Die Verwaltung.

§ 76. Die Verwaltung. Einleitung 584

I. Die gegenwärtige Organisation der preußischen Verwaltung.

§ 77. Die Staatsverwaltung und staatliche Selbstverwaltung 592
§ 78. Die Kommunalverwaltung (kommunale Selbstverwaltung) 614
§ 79. Die Staatsbeamten 635
§ 80. Der Verwaltungszwang 652
§ 81. Die Rechtskontrollen der Verwaltung 654
§ 82. II. Die Polizei 661

III. Die Finanzverwaltung.

§ 83. Staatliche Finanzverwaltung 677
§ 84. Die Finanzwirtschaft der Kommunen und Kommunalverbände 702

Anhang.

I. Das Reich und die Bundesstaaten 708
II. Die Entwicklung des preußischen Staates 720
III. Auszug aus der Stammtafel der Hohenzollern 724

Nachweisung der besprochenen Artikel der RV. und der PrVU. 726

Register 729

Abkürzungen.

ABG.	Allg. Berggesetz v. 24. 6. 1865.
AbzG.	RG. betr. d. Abzahlungsgeschäfte v. 16. 5. 1894.
ADHGB. . . .	Allg. Deutsches Handelsgesetzbuch (1857).
ADWO.	Allg. Deutsche Wechselordnung (1849).
AG.	Preußisches Ausführungsgesetz.
AGBGB. . . .	PrAG. z. BGB. v. 20. 9. 1899.
AGGBO. . . .	PrAG. z. GBO. v. 26. 9. 1899.
AGGVG. . . .	PrAG. z. GVG. v. 24. 4. 1878.
AGHGB. . . .	PrAG. z. HGB. v. 24. 9. 1899.
AGKO	PrAG. z. KO. v. 6. 3. 1879.
AGO.	Allgemeine Gerichtsordnung für die Preußischen Staaten v. 6. 7. 1793.
AGZPO. . . .	PrAG. z. ZPO. v. 24. 3. 1879 (6. 10. 1899).
AGZVG. . . .	PrAG. z. RG. über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung v. 23. 9. 1899.
AKO.	Preuß. Allerhöchste Kabinettsorder.
ALR.	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten v. 5. 2. 1794.
AllgV.	Allgemeine Verfügung.
AnfG.	RG. betr. d. Anfecht. v. Rechtshandl. e. Schuldners außerhalb des Konkursverfahrens v. 21. 7. 1879 (20. 5. 1898).
AngestVG. . .	Versicherungsgesetz für Angestellte v. 20. 12. 1911.
AVf.	Allgemeine Verfügung.
BankG.	Reichsbankgesetz v. 14. 3. 1875 (1. 6. 1909).
BauFG.	RG. über die Sicherung der Bauforderungen v. 1. 6. 1909.
BernFrachtÜ. .	(Berner) Internationales Übereinkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr v. 14. 10. 1890.
BGB.	Bürgerliches Gesetzbuch v. 18. 8. 1896.
BinnenSchG. .	RG. betr. d. privatr. Verhältnisse d. Binnenschiffahrt v. 15. 6. 1895 (20. 5. 1898).
BörsG.	Börsengesetz v. 8. 5. 1908.
DepotG.	RG. betr. die Pflichten der Kaufleute bei Aufbewahrung fremder Wertpapiere v. 5. 7. 1896.
DJZ.	Deutsche Juristenzeitung.
EEG.	Pr. Eigentumserwerbsgesetz v. 5. 5. 1872.
EG.	Reichseinführungsgesetz (z. B. EGBGB. = Reichseinführungsgesetz zum BGB.).

EVO. . . . . Eisenbahnverkehrsordnung v. 23. 12. 1908.
FDG. . . . . Pr. Forstdiebstahlsgesetz v. 15. 4. 1878.
FEG. . . . . PrG. üb. d. Fürsorgeerziehung Minderjähriger v. 2. 7. 1900.
F.- u. FPG. . . Pr. Feld- und Forstpolizeigesetz v. 1. 4. 1880.
FGG. . . . . RG. über die Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit v. 17. 5. 1898 (20. 5. 1898).
FlößG. . . . . RG. betr. d. privatrechtl. Verhältnisse der Flößerei v. 15. 6. 1895.
G. . . . . Gesetz.
GBO. . . . . Grundbuchordnung v. 24. 3. 1897 (20. 5. 1898).
GenG. . . . . RG. betr. d. Erwerbs- u. Wirtschaftsgenossenschaften v. 1. 5. 1889 (20. 5. 1898).
GesO. . . . . Preuß. Gesindeordn. v. 8. 11. 1810.
GewO. . . . . Gewerbeordnung v. 26. 7. 1900.
GGG. (GewGG.) Gewerbegerichtsgesetz v. 29. 9. 1901.
GKG. . . . . Gerichtskostengesetz v. 18. 6. 1878 (20. 5. 1898).
GmbHG. . . . . RG. betr. d. Gesellsch. m. beschränkter Haftung v. 20. 4. 1892 (20. 5. 1898).
Gruchot . . . . Beiträge z. Erläut. d. deutschen Rechts.
GVG. . . . . Gerichtsverfassungsgesetz v. 27. 1. 1877 (20. 5. 1898).
GVGebO. . . . Gebührenordnung f. Gerichtsvollzieher v. 24. 6. 1878 (20. 5. 1898).
HaagEhescheidAbk. Haager Abkommen v. 12. 6. 1902 z. Regelung d. Geltungsbereichs d. Gesetze auf d. Gebiete der Ehescheidung u. d. Trennung von Tisch u. Bett.
HaagEheschlAbk. Haager Abkommen v. 12. 6. 1902 z. Regelung d. Geltungsbereichs d. Gesetze a. d. Gebiete d. Eheschließung.
HaagEhewirkAbk. Haager Abkommen v. 17. 7. 1905 betr. d. Geltungsbereich d. Gesetze in Ansehung der Wirkungen der Ehe.
HaagEntmündAbk. Haager Abkommen v. 17. 7. 1905 über d. Entmündigung und gleichartige Fürsorgemaßregeln.
HaagVormundschAbk. Haager Abkommen v. 12. 6. 1902 z. Regelung d. Vormundschaft über Minderjährige.
HaftpflG. . . . RG. betr. d. Verbindlichkeit zum Schadensersatze für die bei d. Betriebe v. Eisenbahnen, Bergwerken usw. herbeigeführten Tötungen u. Körperverletzungen v. 7. 6. 1871 (Reichshaftpflichtgesetz).
HGB. . . . . Handelsgesetzbuch v. 10. 5. 1897.
JMBl. . . . . Pr. Justizministerialblatt.
JMV. . . . . Pr. Justizministerialverfügung.
JW. . . . . Juristische Wochenschrift.
KaliG. . . . . RG. über den Absatz von Kalisalzen v. 25. 5. 1910.

KfmGG. . . . . RG. betr. Kaufmannsgerichte v. 6. 7. 1904.
KGBl. . . . . Blätter für Rechtspflege im Bez. d. Kammergerichts.
KGJ. . . . . Jahrbuch f. Entscheid. d. Kammergerichts.
KglV. . . . . Königliche Verordnung.
KO. . . . . Konkursordnung v. 10. 2. 1877 (20. 5. 1898).
KonsGG. . . . RG. über die Konsulargerichtsbarkeit v. 7. 4. 1900.
KraftFahrG. . . RG. über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen v. 3. 5. 1909.
KunstSchG. . . RG. betr. d. Urheberrecht an Werken d. bild. Künste u. d. Photographie v. 9. 1. 1907.
LitUrhG. . . . . RG. betr. d. Urheberrecht an Werken der Literatur und der Tonkunst v. 19. 6. 1901.
LVG. . . . . Pr. Landesverwaltungsgesetz v. 30. 7. 1883.
MBlIV. . . . . Pr. Ministerialblatt für d. innere Verwaltung.
MStGB. . . . Militärstrafgesetzbuch v. 20. 6. 1872.
MStGO. . . . Militärstrafgerichtsordnung v. 1. 12. 1898.
MünzG. . . . Reichsmünzgesetz v. 1. 6. 1909.
OLG. . . . . Rechtsprechung der Oberlandesgerichte.
OVG. . . . . Pr. Oberverwaltungsgericht.
PatG. . . . . Reichspatentgesetz v. 7. 4. 1891.
PostG. . . . . RG. über d. Postwesen des Deutschen Reichs v. 28. 10. 1871 (Reichspostgesetz).
PostO. . . . . Postordnung v. 20. 3. 1900.
PrFGG. . . . . PrG. über d. freiwillige Gerichtsbarkeit v. 21. 9. 1899.
PrG. . . . . Preußisches Gesetz.
PrGKG. . . . . Pr. Gerichtskostengesetz v. 25. 7. 1910.
PrGesO. . . . . Preußische Gesindeordnung v. 8. 11. 1810.
PrivVUntG. . . RG. über die privaten Versicherungsunternehmungen v. 12. 5. 1901.
PrKO. . . . . Pr. Konkursordnung v. 8. 5. 1855.
PrSchuldbG. . Pr. Staatsschuldbuchges. v. 27. 5. 1910.
PrStempStG. . Pr. Stempelsteuergesetz v. 26. (30.) 6. 1909.
PrVU. . . . . Pr. Verfassungsurkunde v. 31. 1. 1850.
PStG. . . . . Reichspersonenstandsges. v. 6. 2. 1875.
RAGebO. . . . Gebührenordnung für Rechtsanwälte v. 7. 7. 1879 (20. 5. 1898).
RAO. . . . . Rechtsanwaltsordnung v. 1. 7. 1878.
RBG. . . . . Reichsbeamtengesetz v. 31. 3. 1873 (18. 5. 1907).
Recht . . . . . Das „Recht", Rundschau für den deutschen Juristenstand.
RG. . . . . Reichsgesetz.
RGJW. . . . Reichsgericht in d. Jurist. Wochenschrift.
RGSt. . . . . Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen (amtliche Sammlung).
RGZ. . . . . Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen (amtliche Sammlung).

RJA. . . . . Samml. d. Reichsjustizamts d. Entscheid. in Angel. d. freiwill. Gerichtsbarkeit.
RKG. . . . . Reichskammergericht.
RSchuldbG. . . Reichsschuldbuchgeſ. v. 31. 5. 1910.
RStAG. . . . . Reichs- u. Staatsangehörigkeitsgeſ. v. 22. 7. 1913.
RStempG. . . . Reichsstempelgeſ. v. 3. 7. 1913.
RV. . . . . Reichsverfassung v. 16. 4. 1871.
RVO. . . . . Reichsversicherungsordnung v. 19. 7. 1911.
ScheckG. . . . . Scheckgeſ. v. 11. 3. 1908.
SchutzgebG. . . Schutzgebietsgeſ. v. 10. 9. 1900.
SeemO. . . . . Seemannsordnung v. 2. 6. 1902.
StGB. . . . . Strafgeſetzbuch f. d. Deutsche Reich v. 15. 5. 1871.
StPO. . . . . Strafprozeßordnung v. 1. 2. 1877.
TelG. . . . . RG. über d. Telegraphenwesen des Deutschen Reichs v. 6. 4. 1892.
TelO. . . . . Telegraphenordnung v. 16. 6. 1904.
UnlWG. . . . . RG. gegen den unlauteren Wettbewerb v. 7. 6. 1909.
UWG. . . . . RG. über den Unterstützungswohnsitz v. 30. 5. 1908.
V. . . . . Verordnung.
VerlG. . . . . RG. über d. Verlagsrecht v. 19. 6. 1901.
Vf. . . . . Verfügung.
VersVG. od. VVG. RG. über den Versicherungsvertrag v. 30. 5. 1908.
VZ. . . . . Vereinigte Zivilsenate.
WO. . . . . Wechselordnung v. 3. 6. 1908.
WStempG. . . Wechselstempelgeſetz v. 15. 7. 1909.
WzG. . . . . RG. z. Schutze d. Warenbezeichnungen v. 12. 5. 1894.
ZGebO. . . . . Gebührenordnung für Zeugen und Sachverständige v. 30. 6. 1878 (20. 5. 1898).
ZPO. . . . . Zivilprozeßordnung v. 30. 1. 1877 (20. 5. 1898).
ZStG. . . . . Zuwachssteuergeſetz v. 14. 2. 1911.
ZVG. . . . . RG. über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung v. 24. 3. 1897 (20. 5. 1908).

R. . . . . Heilfron, Römische Rechtsgeschichte u. System des römischen Privatrechts. 6. Auflage.
D. . . . . Heilfron, Deutsche Rechtsgeschichte. 7. Auflage.
L. I . . . . . Heilfron, Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts, Allgemeiner Teil. 5. Auflage.
L. II . . . . . Heilfron, Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts, Recht der Schuldverhältnisse. 4. Auflage.
L. III . . . . . Heilfron, Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts, Sachenrecht. 4. Auflage.
L. IV . . . . . Heilfron, Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts, Familienrecht. 4. u. 5. Auflage.
L. V . . . . . Heilfron, Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts, Erbrecht. 4. u. 5. Auflage.
H. I, II . . . . Heilfron, Lehrbuch des Handelsrechts, Bd. I, II. 2. Auflage.
G. . . . . Heilfron, Geld-, Bank- und Börsenrecht. 2. Auflage.
Z. I, II . . . . Heilfron-Pick, Lehrbuch des Zivilprozeßrechts, Bd. I, II. 2. Auflage.
K. . . . . Heilfron-Pick, Lehrbuch des Konkursrechts. 2. Auflage.
St. . . . . Heilfron, Lehrbuch des Staats- und Verwaltungsrechts. 1. u. 2. Auflage.
Ki. . . . . Heilfron, Lehrbuch des Kirchenrechts. 1. u. 2. Auflage.

Literaturübersicht.

Die Sonderliteratur ist bei den einzelnen Abschnitten angegeben.

I. Allgemeine Staatslehre.

Affolter, Grundz. d. allg. Staatsrechts (92); Anschütz, D. gegenwärt. Theorien über d. Begriff d. gesetzg. Gewalt (01); Bluntschli, Lehre v. modern. Staat (3. A. 86). Bornhak, Allgem. Staatslehre (2. A. 09). Comte, Soziologie (07—11). Dahlmann, Politik (3. A. 08). Gareis, Allg. Staatsrecht (88). Gierke, Johannes Althusius (2. A. 02). Gumplowicz, Grundriß der Soziologie (2. A. 05); Einleitung i. d. Staatsrecht (2. A. 96); Allgemeines Staatsrecht (3. A. 07). Handbuch der Politik (herausgeg. von Laband u. anderen, 2. A. 14). Hatschek, Allg. Staatsrecht auf rechtsvergleichender Grundlage (09). Jellinek (Georg), Allgemeine Staatslehre (3. A. 14); System d. subjektiven öffentlichen Rechte (2. A. 05). Jellinek (Walter), D. fehlerhafte Staatsakt (08); Gesetz, Gesetzesanwendung u. Zweckmäßigkeitserwägung (13). Kelsen, Hauptprobleme d. Staatsrechtslehre (11). Kormann, System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte (10). Lorenz, Genealogisches Handbuch der europäischen Staatengeschichte (3. A. 08). Meloned, D. Staat im Wandel d. Jahrtausende (10). Oppenheimer, D. Staat (12). Rehm, Allgemeine Staatslehre (1900); (Grundriß der) Allg. Staatslehre (07); Geschichte der Staatsrechtswissenschaft (96). Roscher, Politik (3. A. 08). Richard Schmidt, Allgemeine Staatslehre (I, 01, II, 03). Spencer, Einleit. in d. Studium d. Soziologie (2. A. 06). Spiegel, Verwaltungsrechtswissenschaft (09). Stammler, Wirtschaft und Recht nach der materialistischen Geschichtsauffassung (3. A. 14). Stier-Somlo, Politik (2. A. 11). Treitschke, Politik (3. A. 98—11).

II. Deutsches Staats- und Verwaltungsrecht.

a. Lehrbücher.

Altmann, Verf. u. Verwalt. (06, 07). Anschütz, Deutsches Staatsrecht (in Kohlers Enzyklopädie 2. A. 14, Bd. 4). Arndt, D. Staatsrecht d. Deutschen Reichs (1900); D. selbstständige Verordnungsrecht (02). Bismarck, Gedanken u. Erinnerungen (05); Reden u. Aussprüche z. RV. (01). Bock, Staatsrecht d. Deutschen R. (4. A. 10). Bornhak, Grundriß d. deutschen StR. (3. A. 12). Engelhardt, Atlas d. Verwaltungsorganisation (10). Fleiner, Institt. d. deutschen VerwR. (3. A. 13). Fülster, Deutsches Reichsstaatsrecht (13). Grotewold, D. Politik d. Deutschen Reichs (08). Hänel, Deutsches Staatsrecht (I; 92). Heusler, Deutsche Verfassungsgeschichte (05).

Hubrich, Deutsches Verfassungsrecht (13). Hue de Grais, Handbuch d. Gesetzgeb. (I 01); Handbuch d. Verf. u. Verwalt. (22. A. 14). Jagemann, D. deutsche RV. (04). Laband, D. Staatsr. d. Deutschen Reichs (5. A. 11 ff.); Deutsches Reichsstaatsrecht (6. A. 12). Loening, Grundz. d. Verfass. d. Deutschen R. (4. A. 13). O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht (95/96). Meyer-Anschütz, Lehrb. d. deutschen Staatsrechts (6. A. 05). Meyer-Dochow, Lehrb. d. deutschen VerwaltR. (4. A. 13). Schön, Deutsches Verwaltungsrecht (in Kohlers Enzykl. 2. A. 14, Bd. 4). Schubart, Verf. u. Verwalt. im Deutschen Reich (25. A. 13). Zorn, Staatsrecht d. Deutschen R. (2. A. 95 ff.).

b. Quellensammlungen.

Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze. Handbuch f. d. D. Reich. Kürschner, Staats-, Hof- u. Kommunalhandbuch (28. A. 13). Posener, D. Staatsverfassungen d. Erdballs (09). Sartorius, Sammlung v. Reichsgesetzen (4. A. 13). Stengel, Quellensamml. z. VerwaltR. d. Deutschen Reichs (02). Stoerk, Handbuch d. deutschen Verfassungen (2. A. 13). Triepel, Quellensammlung z. deutschen Reichsstaatsrecht (2. A. 07). Zenmer, Quellensammlung z. Geschichte d. Reichsverfassung (04).

c. Sammelwerke.

Adreßbuch d. Stadt- u. Gemeindeverwaltungen (09). Behördenadreßbuch (11). Bibliothek d. öffentl. Rechts (Scholz-Storck). Brunn, Rechtspr. d. Bundesamts f. Heimatwesen (08). Handbuch d. öffentl. Rechts (Marquardsen-Seydel). Jahrbuch d. öffentl. Rechts (seit 07). Krech, Entsch. d. Bundesamts für d. Heimatwesen. D. Öffentliche Recht d. Gegenwart (Jellinek, Laband, Piloty). Petzold, Orts- und Gemeindelexikon (11). Soergel, Jahrbuch d. Rechtspr. z. Verwaltungsr. (seit 09). v. Stengel-Fleischmann, Wörterbuch d. deutschen Staats- u. Verwaltungsr. (2. A. 11). Stier-Somlo, Jahrbuch d. Verwaltungsrechts (seit 06). Warneyer-Raschke, Jahrbuch d. Entsch. z. Verwaltungsrecht (seit 08).

d. Kommentare z. Reichsverfassung.

1. Große Kommentare von: Dambitsch (10); v. Seydel (2. A. 97).

2. Kleinere Kommentare von: Arndt (5. A. 13); Posener (03); Reincke (06); v. Rönne (10. A. 12); Zorn (95).

III. Preußisches Staats- und Verwaltungsrecht.

a. Lehrbücher.

Bornhak, Pr. Staatsrecht (2. A. 11/14); Grundriß d. Verwaltungsrechts (4. A. 12). Grotefend, Lehrbuch d. pr.

Verwaltungsr. (90 ff.). Hue de Grais, Staatsverfassung u. Staatsbehörden (03). Illing-Kautz, Handbuch f. preuß. Verwaltungsbeamte (10. A. 12 ff.). Kamptz, Rechtspr. d. OVG. in system. Darstellung (97 ff.). v. Rönne-Zorn, D. Staatsr. d. Pr. Monarchie (5. A. 98, 06). H. Schulze, D. pr. Staatsr. (2. A. 88/90). Stier-Somlo, Pr. Staatsrecht (06).

b. Quellensammlungen.

Brauchitsch, Verwaltungsgesetze (7 Bde. in verschiedenen Auflagen mit Ergänzungsbänden für einzelne Provinzen). Glock-Weißler, Das in Preußen geltende Reichs- und Landesrecht (10). Handbuch für den Königlich Preußischen Hof und Staat. Kretschmann, Preußische Gesetze und Verordnungen des Staats- und Verwaltungsrechts (13). Reichelt, Verwaltungsgesetzbuch für Preußen (14). Schücking, Quellensamml. z. Pr. Staatsrecht (06). Stier-Somlo, Sammlung preuß. Ges. (2. A. 13).

c. Sammelwerke.

Bitter, Handwörterbuch d. preuß. Verwaltung (2. A. 11). Entscheidungen d. Oberverwaltungsgerichts. Gemeindelexikon (08 f.). Kamptz-Delius, Rechtspr. d. Reichs- u. Kammerger. a. d. Gebiete d. öffentl. Rechts (06 ff.). Kommunales Jahrbuch (Lindemann-Südekum, seit 08). Kunze-Kautz, Rechtsgrundsätze d. pr. Oberverwaltungsgerichts (4. A. 05 ff.).

d. Kommentare zur PrVU.

1. Große Kommentare von: Anschütz (I. 12); Schwartz (2. A. 99).

2. Kleine Kommentare von: Arndt (7. A. 11).

Nachträge zur Sonderliteratur.

Zu S. 130.

Bühler, Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung (14).

Zu S. 393.

Holtz-Kreutz, Das Pr. Wassergesetz (I; 14).

Zu S. 407.

Rapmund, Das öffentliche Gesundheitswesen. Besonderer Teil (14).

Zu S. 582.

Binding, Die Notwehr der Parlamente gegen ihre Mitglieder (14).

Sonstige Nachträge.

Zu S. 217 ff.

Nach der Vf. des Ministers des Innern vom 13. Februar 1914 ist als höhere Verwaltungsbehörde i. S. des RStAG., wie unter dem bisherigen Rechte, der Regierungspräsident, für den Landespolizeibezirk Berlin (S. 668) der Polizeipräsident von Berlin anzusehn. Dieselben Behörden sind zuständig zur Entgegennahme der Erklärung über die Beibehaltung der Staatsangehörigkeit gemäß §§ 20, 21 (S. 220, 222) und zur Erteilung der Genehmigung zur Beibehaltung der Staatsangehörigkeit gemäß § 25 II (S. 222). — über die Eigenschaft der Provinzialjustizbehörden als höherer Verwaltungsbehörden i. S. des § 14 (S. 219) vgl. JMVf. vom 15. April 1914.

Militärbehörde i. S. der §§ 22 I 3, 26 III, 32 II, III (S. 221, 224) sind nach der Vf. vom 13. Februar 1914 für Offiziere die Generalkommandos, im übrigen die Bezirkskommandos.

Zu S. 256.

Bei Schließung des Reichstags Ende Mai 1914 demonstrierten die sozialdemokratischen Abgeordneten durch Sitzenbleiben beim Kaiserhoch, während sie sonst vorher den Sitzungssaal zu verlassen pflegten. Dem Versuche, hieraus eine verfolgbare Majestätsbeleidigung abzuleiten, trat der preußische Justizminister im Herrenhause mit der Begründung entgegen, daß die Immunität sich auch auf solche Vorgänge erstrecke, die sich an die erfolgte Schließung des Reichstags unmittelbar anschlössen.

Zu S. 288.

Erklärung des Belagerungszustands.

Die Tragweite der Verweisung in RV. Art. 68, 2 auf das PrG. über den Belagerungszustand vom 4. Juni 1851 rücksichtlich der Voraussetzungen, der Verkündungsform und der Wirkungen der Erklärung des Kriegszustands (Belagerungszustands, Ausnahmezustands, Standrechts) ist außerordentlich streitig. Auch die S. 299 erwähnte Dienstvorschrift über den Waffengebrauch des Militärs vom 19. März 1914 hat eine befriedigende Lösung der mannigfachen Zweifel nicht gebracht.

a. Aus der Übertragung der Erklärung des Kriegszustands an den Kaiser in Art. 68, 1 folgert die herrschende Lehre einerseits die Unzulässigkeit der Erklärung durch die Landesherren oder Senate der Einzelstaaten sowie der Delegation an den Reichskanzler oder die Militärbefehlshaber, anderseits — entgegen §§ 1, 2 des PrG. — die Unzuständigkeit der Militärbehörden oder einzelstaatlicher Zivilbehörden zur Verhängung des Belagerungszustands. Im Widerspruche hiermit wurde 1871 und 1885 der über Königshütte (Schlesien) bzw. Bielefeld vom Militärbefehlshaber provisorisch verhängte Belagerungszustand vom Staatsministerium bestätigt (vgl. § 2 des PrG.). Auch die

neue Dienstvorschrift über den Waffengebrauch sieht in den §§ 1, 2 für Preußen geltendes Recht, während im übrigen Bundesgebiete für die Erklärung des Belagerungszustands bei Aufruhr die — im voraus durch die kommandierenden Generale den in Frage kommenden Militärbefehlshabern bekannt zu machenden — einzelstaatlichen Verfassungen und Gesetze maßgebend seien und nur bei deren Unzulänglichkeit der Militärbefehlshaber die Erklärung des Kriegszustands beim Kaiser unmittelbar erbitten solle.

b. Bei Zugrundelegung der in der Praxis befolgten Ansicht ergibt sich also für Preußen folgendes (vgl. Z. I § 10 6).

1. Zuständig zur Erklärung des Kriegszustands ist

α. der Kaiser, wenn die öffentliche Sicherheit bedroht ist:

a. durch feindlichen Angriff, b. durch Aufruhr (RV. Art. 68);

β. der Festungskommandant oder der kommandierende General in den vom Feinde bedrohten oder teilweise besetzten Provinzen (PrG. § 1);

γ. das Staatsministerium bei Aufruhr, provisorisch rücksichtlich einzelner Orte und Distrikte auch der oberste Militärbefehlshaber oder der Festungskommandant (§ 2).

2. Ob die Erklärung des Kaisers als Armeebefehl (S. 289) gegenzeichnungsfrei und ob sie im RGBl. abzudrucken ist, ist streitig. § 3 des PrG. schreibt Verkündung bei Trommelschlag oder Trompetenschall, Mitteilung an die Gemeindebehörde, Anschlag und Bekanntmachung durch öffentliche Blätter vor.

3. Die Wirkungen der Erklärung sind verschieden.

α. Beim einfachen Belagerungszustande geht die vollziehende Gewalt an die Militärbefehlshaber über (§ 4). Die Militärpersonen stehen unter den für den Kriegszustand geltenden Gesetzen (§§ 6, 7), und es können außerordentliche Kriegsgerichte angeordnet werden, denen alle Einwohner wegen Hochverrat, Landesverrat, Mord, Aufruhr usw. unterliegen (§§ 10 bis 15, Z. I § 10 6). Strafschärfungen enthält EGStGB. § 4, der an Stelle des § 8 des PrG. getreten ist, besondere Strafvorschriften der § 9 des PrG. (Fortgeltung zweifelhaft). Über die Einführung des Paßzwangs s. S. 317.

β. Qualifiziert wird der Belagerungszustand durch die nach § 5 (vgl. PrVU. Art. 111) zulässige Suspension gewisser Artikel der PrVU., nämlich der Art. 5 (Freiheit der Person), 6 (Freiheit der Wohnung), 7 (keine Ausnahmegerichte), 27, 28 (Preßfreiheit), 29, 30 (Vereinsfreiheit), 36 (Verwendung der bewaffneten Macht). Soweit an deren Stelle Reichsrecht getreten ist (StPO. §§ 94 ff., 112 ff., StGB. § 342, GVG. § 16, ReichspreßG. §§ 1, 30 I, VerG. §§ 1, 23 II, 24), sind richtiger Ansicht nach die entsprechenden reichsgesetzlichen Bestimmungen außer Kraft zu setzen (anders — irreführend — die Dienstvorschrift über den Waffengebrauch des Militärs).

γ. Vom kleinen Belagerungszustand spricht man, wenn nach § 16 ohne Erklärung des Belagerungszustands im Falle des Krieges oder Aufruhrs das Staatsministerium (S. 601)

Seite

Dritter Abschnitt. Die Funktionen des Staates.

§ 19. Staatsfunktionen. Allgemeines . 132
§ 20. Die Gesetzgebung (Legislative) . . 142
§ 21. Die Justiz 157
§ 22. Die Verwaltung (Exekutive) . . . 161
§ 23. Die Organisation der Verwaltung . 177

Zweites Buch.

Das Staats- und Verwaltungsrecht des Deutschen Reichs.

Erster Abschnitt. Geschichtliche Entwicklung.

§ 24. I. Das alte Deutsche Reich 187
§ 25. II. Der Deutsche Bund 189
§ 26. III. Der Norddeutsche Bund und das Deutsche Reich . 192

Zweiter Abschnitt. Das geltende Staats- und Verwaltungsrecht des Deutschen Reichs.

A. Die Verfassung.

I. Die Grundlagen.

§ 27. Einleitung 201
§ 28. Die rechtliche Natur des Deutschen Reichs . . 201
§ 29. Das Reich und die Bundesstaaten 206

II. Das Bundesgebiet und seine Bewohner.

§ 30. Das Bundesgebiet 212
§ 31. Reichs- und Staatsangehörigkeit . . 216
§ 32. III. Die Reichsgesetzgebung . . . 230

IV. Die Organe des Reichs.

§ 33. Der Bundesrat 236
§ 34. Präsidium (Kaiser) 243
§ 35. Der Reichstag 248
§ 36. Anhang zu § 35. Die politischen Parteien im Reichstag 258
§ 37. Die Reichsbehörden 266
§ 38. Die Reichsbeamten 273

B. Die Verwaltung.

§ 39. I. Die auswärtigen Angelegenheiten . . 281
§ 40. II. Das Reichskriegswesen 286

III. Die innere Verwaltung.

a. Heimatwesen.

§ 41. Freizügigkeit und Niederlassungswesen . . 308
§ 42. Paßwesen und Fremdenpolizei 317

Einleitung.

§ 1. Grundbegriffe und Einteilung.

a. Begriff der Staatswissenschaft.

1. Staat ist, wie S. 9 ausführlich darzulegen ist, die Zusammenfassung einer auf einem bestimmten Raume (Gebiet) seßhaften Personenvielheit (Volk) zu einer rechtlichen Einheit unter einer höchsten Macht (Gewalt).

Staatswissenschaft (Kameralwissenschaft) ist die wissenschaftliche Ergründung des Staates nach seinem Begriff und Wesen, seiner Entstehung, seinen Einrichtungen und Aufgaben.

2. Die Wissenschaft kann den Staat unter verschiedenen Gesichtspunkten betrachten. Diese Betrachtungsweise kann sein: beschreibend, erklärend, angewandt. Danach zerfällt das große Gebiet der Staatswissenschaften in drei Unterabteilungen, deren jede wieder mehrere Sonderdisziplinen umfaßt.

α. Die beschreibenden (deskriptiven, idiographischen) Staatswissenschaften

stellen die tatsächlichen Erscheinungen des Staatslebens dar. Sie umfassen:

a. die Staatengeschichte, d. h. die Darlegung der staatlichen Vorgänge der Vergangenheit in ihrer zeitlichen Aufeinanderfolge unter Aufdeckung ihrer inneren Zusammenhänge;

b. die Staatenkunde, d. h. die Beschreibung der äußeren Einrichtung der vergangenen und bestehenden Staaten;

c. die Statistik, d. h. die systematische Massenbeobachtung zwecks Gewinnung rechnungsmäßiger Unterlagen zur Beurteilung des Funktionierens und der Fortbildung der staatlichen Einrichtungen.

β. Die erklärende (theoretische) Staatswissenschaft oder Staatslehre

behandelt den Staat entweder als gesellschaftliches Gebilde (Soziallehre) oder als Rechtsgebilde (Staatsrechtslehre) oder als Wirtschaftskörper (Volkswirtschaftslehre).

a. Die Soziallehre des Staates

ist ein Teil der Soziologie, der Lehre von den menschlichen Gemeinschaftsverhältnissen überhaupt. Der Mensch steht als *ζῶον πολιτικόν* (Aristoteles, *πολιτεία*) zu anderen Menschen in einer großen Zahl von mehr oder weniger engen Beziehungen. Gesellschaft (bei Aristoteles *κοινωνία*) nennt man alle solche durch einen verbindenden Umstand zusammengefaßten Menschenmehrheiten. Diese Zusammenfassung hat entweder eine rechtliche Grundlage, so bei Staat, Kirche, Gemeinde, Verein, Familie, oder sie ist rein tatsächlicher Art. In letzterem Falle ist die Verbindung hergestellt durch gewisse gemeinsame Eigenschaften (z. B. Nationalität, Stand, Konfession) oder durch gemeinsame Anschauungen und Interessen (z. B. Beruf, politische Parteistellung).

Der Begriff der Gesellschaft ist vieldeutig. Im weitesten Sinne bedeutet Gesellschaft die menschliche Gemeinschaft überhaupt, in dem oben gebrauchten engeren die innerhalb der menschlichen Gemeinschaft bestehenden Verbände und Vereinigungen einschließlich des Staates; in einem noch engeren Sinne diese Gesellschaftsgruppen im Gegensatze zum Staate.

Die Soziologie (Gesellschaftswissenschaft) will alle aus der Verbindung von Menschen sich ergebenden Lebenserscheinungen nach ihren Ursachen, ihrer Entwicklung und ihren Zusammenhängen in ihrer Gesamtheit erforschen. Sie will sodann aus ihnen „soziale Gesetze" ableiten, nach denen sich ihre Bewegung und Entwicklung vollzieht und auf Grund deren auch der vermutliche Verlauf künftiger gesellschaftlicher Geschehnisse mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit vorherbestimmt werden kann. Der Begründer der Soziologie (oder positiven Philosophie) ist Auguste Comte (1798—1857, besonders in seinem Hauptwerk „Cours de philosophie positive"); sie wurde

fortentwickelt vor allem von Herbert Spencer (1820 bis 1903, „System of synthetic philosophy").

b. Die Staatsrechtslehre

behandelt den Staat in seiner rechtlichen Entwicklung, Gestaltung (Organisation) und Betätigung (Funktion).

1) Unter Ausscheidung der zu selbständigen Wissenschaften (Rechtsdisziplinen) erhobenen Forschungsgebiete des Straf-, Gerichtsverfassungs- und Prozeßrechts, sowie des die Rechtsbeziehungen mehrerer selbstständiger Staaten ordnenden Völkerrechts beschränkt man den Begriff des Staatsrechts in der Regel auf die Gesamtheit der Rechtsnormen, die sich beziehen:

auf die Staatsverfassung (Verfassungsrecht, droit constitutionnel), d. h. die Grundordnung (die Organisation) der Staatsgewalt und deren Verhältnis gegenüber den Untertanen; und

auf die Staatsverwaltung (Verwaltungsrecht, droit administratif), d. h. die Tätigkeit (das Funktionieren) der staatlichen Organe (die „Regierung"), innerhalb der durch die Verfassung gezogenen Schranken.

Das Verfassungsrecht behandelt den Staat im Beharrungszustand, das Verwaltungsrecht in der Bewegung.

2) Die Staatrechtslehre kann sich (abstrakt, rechtsphilosophisch) mit dem Staat als Gattung beschäftigen und durch Rechtsvergleichung gewisse für den Aufbau des Staates allgemein gültige Rechtsnormen gewinnen (allgemeines Staatsrecht); oder sie kann lediglich (konkret, positiv) die Rechtsverhältnisse eines bestimmten Staates der Darstellung zugrunde legen (besonderes Staatsrecht).

Zur Zeit der Herrschaft des Naturrechts (der Rechtsphilosophie) verstand man unter allgemeinem Staatsrecht (oder allgemeiner Staatslehre) die durch rechtsphilosophische Betrachtung gewonnenen, angeblich von Ort und Zeit unabhängigen, allgemein gültigen Grundsätze vom Wesen des Staates (Johannes Althusius, 1557—1638). Indem man die so (spekulativ) gefundenen Grundsätze mit den (empirisch) ermittelten Normen des geltenden Staatsrechts eines bestimmten Landes verglich, gedachte man festzustellen, nach welcher Richtung dieses Staatsrecht umgestaltet werden müsse. Heute ist man, wie auf den übrigen Rechtsgebieten, so auch auf dem Gebiete des Staatsrechts, von der

Möglichkeit der Konstruktion absolut gültiger Rechtssätze zurückgekommen. Wohl aber lassen sich aus der Betrachtung der heutigen und vergangenen Staatsgebilde gewisse Rechtsgedanken feststellen, die mit so großer Regelmäßigkeit wiederkehren, daß man annehmen kann, sie entsprächen dem Wesen des Staates überhaupt. Ihre Darstellung gehört in das Allgemeine Staatsrecht. Wie diese leitenden Gedanken in den einzelnen Staaten durch deren Verfassungen und Gesetze verändert und ergänzt sind, das darzulegen ist Sache des Besonderen Staatsrechts.

3) Das Staatsrecht ist ein Teil des Öffentlichen Rechts. Man versteht hierunter die Gesamtheit der Rechtsnormen, die das Verhältnis des Menschen zu den ihm übergeordneten, öffentlichen Verbänden sowie deren Grundlagen und Betätigungen betreffen. Das öffentliche Recht ist Sozialrecht; in ihm herrscht das Prinzip der Unterordnung (Subordination): der Mensch kommt als Untertan (sujet) eines politischen Gemeinwesens in Betracht.

Das bürgerliche Recht (Privatrecht) ordnet dagegen die Rechtsbeziehungen der Menschen als Einzelwesen (Individuum). Es ist also Individualrecht, beruhend auf dem Grundsatze der Gleichordnung (Koordination) der Beteiligten: der Mensch kommt als Gemeinschafts- oder Vertragsgenosse (citoyen) in Betracht.

Diese Auffassung des Gegensatzes zwischen öffentlichem und Privatrecht ist zurzeit herrschend. Nach anderer Anschauung ist das Unterscheidungsmerkmal darin zu finden, ob eine bestimmte Rechtsnorm zum Schutze öffentlicher Interessen oder im Interesse einzelner gegeben ist (so schon Ulpian, D. 1, 1, 1, 2: Publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spectat, privatum, quod ad singulorum utilitatem: sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim). Eine dritte Ansicht endlich unterstellt dem Privatrecht nur die Beziehungen des Menschen zur Güterwelt, also die der Vermögenssphäre angehörenden Interessen.

Die praktische Bedeutung der Unterscheidung liegt darin, daß grundsätzlich das bürgerliche, nicht aber das öffentliche Recht, durch den Parteiwillen umgestaltet werden kann (D. 2, 14, 38: ius publicum privatorum pactis mutari non potest), daß das Öffentliche Recht also zwingend (ius cogens) ist; und ferner darin, daß für die dem Privatrecht angehörenden Streitigkeiten der Rechtsweg zulässig ist (d. h. die Entscheidung durch die ordentlichen Gerichte stattfindet), während für die dem öffentlichen Recht angehörenden Streitfälle die Entscheidung entweder von Verwaltungsbehörden (im Verwal-

tungsverfahren) oder Verwaltungsgerichten (im Verwaltungsbeschluß- oder -streitverfahren (S. 168) erfolgt. In beiden Punkten gibt aber das positive Recht vielfach bestimmte Vorschriften; vgl. Z. I § 12.

Unter Umständen ist übrigens auch der Staat den Untertanen koordiniert, nämlich, soweit der Staat ihnen nicht als Träger von Staatshoheitsrechten (Militär-, Finanz-, Gerichtsgewalt), sondern als Vertragsgegner (z. B. beim Verkauf eines Grundstücks) gegenübertritt. Vgl. daher EGZPO. § 4: kein landesrechtlicher Ausschluß des Rechtsweges für bürgerliche Rechtsstreitigkeiten, für welche nach dem Gegenstand oder der Art des Anspruchs der Rechtsweg zulässig ist, wegen Beteiligung des Fiskus (d. h. des Staates als Subjektes von Vermögensrechten und -pflichten).

4) Die Quellen des Staatsrechts sind wie die aller anderen Rechtsgebiete: Gesetz und Gewohnheitsrecht (S. 142, 203, 524).

Das staatsrechtliche Grundgesetz nennt man Verfassung. Sie pflegt sich nicht nur über den Träger der Staatsgewalt, deren Organisation und deren Funktionen, sondern auch über die Grenzen der Staatsgewalt gegenüber den Staatsangehörigen, die ihnen als Untertanen (sujets) obliegenden Pflichten und die ihnen als Bürgern (citoyens) zustehenden Rechte zu verbreiten (z. B. PrVU. Titel II Art. 3—42: „Von den Rechten der Preußen"); vgl. unten S. 129 und S. 531.

Die Fort- und Umbildung des Staatsrechts, einschließlich des Verfassungsrechts, durch Gewohnheitsrecht ist möglich und, wie die Verfassungsgeschichte Englands sowie des alten Deutschen Reichs zeigt, vielfach praktisch geworden. Heute ist die Bedeutung des Gewohnheitsrechts auf diesem Gebiete wie auf anderen Rechtsgebieten gegenüber der Rechtsschaffung durch Gesetz erheblich gemindert, weil durch das in fast allen Staaten bestehende Parlament (S. 88) die einer Fortbildung bedürftigen Punkte aufgedeckt und der gesetzlichen Regelung zugeführt zu werden pflegen. Nur unter der Voraussetzung eines hinzutretenden Gesetzgebungsaktes sind völkerrechtliche Verträge als Rechtsquelle des Staatsrechts eines bestimmten Staates zu bezeichnen. Denn an sich binden sie nur die Vertragsstaaten als solche, nicht unmittelbar die Untertanen (S. 176). Deshalb wurde z. B.

die durch die Novemberverträge (S. 198) zwischen dem Norddeutschen Bunde und den Regierungen der vier Südstaaten vereinbarte Verfassung des Deutschen Reiches, nachdem sie vom Bundesrat und Reichstag des Norddeutschen Bundes angenommen war, den Landesvertretungen von Bayern, Württemberg, Baden und Hessen zur verfassungsmäßigen Genehmigung vorgelegt. Erst durch die allseitige Genehmigung aller gesetzgebenden Faktoren erhielt die Verfassung unmittelbar verbindliche Kraft für die Untertanen.

c. Die Volkswirtschaftslehre (theoretische Nationalökonomie)

beschäftigt sich mit den Erscheinungen des Wirtschaftslebens (Produktion, Umsatz, Konsumtion von Gütern), d. h. von Gegenständen zur Befriedigung wirtschaftlicher Bedürfnisse innerhalb eines Volkes, während die erst neuerdings zu einem selbständigen Forschungsgebiet erhobene Privatwirtschaftslehre die wirtschaftlichen Vorgänge innerhalb der Einzelwirtschaften zum Gegenstande hat.

γ. Die angewandte (praktische) Staatswissenschaft oder Politik (Staatskunst)

ist die Lehre von der zweckmäßigsten Gestaltung der staatlichen Einrichtungen zur bestmöglichen Lösung der staatlichen Aufgaben (sowie die auf diese Gestaltung hinwirkende schöpferische Tätigkeit).

Aristoteles versteht unter Politik die Wissenschaft oder Kunst vom Staate (ἡ πολιτικὴ, sc. τέχνη). Ebenso bedeuten „sciences (morales et) politiques", „politics" oder „political science", „scienza politica" die Staatswissenschaften überhaupt. Auch heute noch versteht man vielfach unter „politisch" jede öffentliche Angelegenheit, so z. B. im Vereinsgesetz § 3: „politischer Verein", d. h. ein Verein, der eine Einwirkung auf öffentliche Angelegenheiten bezweckt. Auch in der Verbindung „politische Gemeinde" bedeutet „politisch" „staatlich", im Gegensatz zur kirchlichen Gemeinde.

Die Politik kann sein:

a. Gesetzgebungspolitik oder Verwaltungspolitik, je nachdem die Schaffung der zweckmäßigsten Rechtsnormen oder die zweckmäßigste Anwendung der geschaffenen Rechtsnormen in Frage steht;

b. nach den Gebieten der politischen Betätigung: äußere, innere, Wirtschafts- (Handels-, Gewerbe-, Zoll-, Steuer-, Finanz-) Politik usw.

b. Einteilung des Werkes.

Das Werk zerfällt in drei Bücher.

Buch I enthält das Allgemeine Staatsrecht, d. h. die theoretische Erklärung des Staates überhaupt, seiner begrifflichen Grundlagen und Aufgaben, im wesentlichen vom rechtlichen Standpunkt aus, aber unter steter Berücksichtigung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse.

Buch II behandelt das besondere Staatsrecht des Deutschen Reichs, Buch III das besondere Staatsrecht Preußens als des größten deutschen Bundesstaats.

Erstes Buch.

Allgemeines Staatsrecht.

Erster Abschnitt.

Begriff des Staates.

§ 2. Der Staatsbegriff. Allgemeines.

Das Wort Staat für höchstes Gemeinwesen (ohne Rücksicht auf Art und Regierungsform) entstammt dem mittelalterlichen Italienisch (stato, eigentlich Verfassungszustand, vgl. S. 66); es ist über Frankreich (état) zu uns gekommen, hat aber erst durch das ALR. („Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten", 5. Februar 1794) allgemeine Anerkennung erhalten. Im Altertum fehlte ein entsprechendes Wort; πόλις bezeichnete die Stadt (Sparta, Athen, Theben, Korinth), mit der für die Griechen das Gemeinwesen zusammenfiel. Ebenso bezeichneten die römischen Ausdrücke res publica, civitas, imperium eigentlich nicht den Staat als solchen, sondern das Staatsvermögen, das Staatsvolk und die Staatsgewalt, und auch in Deutschland wurde mit Reich (regnum, règne) und Land nur ein einzelnes Begriffsmerkmal (Gewalt bzw. Gebiet) gekennzeichnet. Aber schon Machiavelli (1469—1527) beginnt sein berühmtes Werk „Il Principe" (1514) mit den Worten: „Tutti gli stati sono (sind) o republicche o principati".

a. Staatsbegriff und Staatsidee.

Es handelt sich hier um die Feststellung des juristischen Begriffs Staat und seiner Merkmale im Sinne eines aus der Menge der gegenwärtigen und vergangenen Gebilde (empirisch) abgeleiteten Normaltypus. Diesem realen, aus der Wirklichkeit durch Induktion gewonnenen Staatsbegriff stellte die philosophische (spekulative) Betrachtung die durch Deduktion ermittelte Staatsidee, das Rechtsideal gegenüber, d. h. (Bluntschli): „das Bild des noch nicht verwirklichten, aber anzustrebenden Staates in dem leuchtenden Glanze gedachter Vollkommenheit".

Der ideale Staat ist vielfach zum Gegenstande von Staatsromanen gemacht worden. Dazu gehören aus dem Altertum Platos „Republik" und Xenophons „Kyropaedie", aus neuerer Zeit Thomas Morus' „Beschreibung der Insel Utopia" (1515), des Dominikanermönchs Thomas Campanellas „Civitas solis" (1623), Bacons „Nova Atlantis" (1624), Fenelons „Télémaque" (1699), Cabets „Voyage en Icarie" (1842).

b. Merkmale des Staatsbegriffs.

Staat ist die Zusammenfassung einer auf einem bestimmten Gebiet seßhaften Personenvielheit zu einer Einheit (Gebietskörperschaft, Gierke) unter einer höchsten Gewalt.

Der Staat, die sonstigen Gebietskörperschaften (Gemeinden und Kommunalverbände, S. 28) und die Staatenverbindungen (S. 102) kann man mit dem allgemeinen Begriff „politische Gemeinwesen" zusammenfassen.

Unstreitige Merkmale des Staates sind hiernach: ein Staatsvolk (§ 3), ein Staatsgebiet (§ 4), eine Staatsgewalt (§ 5).

§ 3. Das Staatsvolk.

a. Volk und Nation.

Volk ist diejenige Personenvielheit, die — äußerlich — durch das Staatsband zusammengehalten wird. Insofern unterscheidet man nach dem deutschen Sprachgebrauch — in Frankreich und England wird unter „nation" das Staatsvolk verstanden — vom Volk (den Staatsangehörigen) die Nation. Man versteht hierunter die Gesamtheit der Personen, die sich innerlich als zusammengehörig fühlen, kraft Abstammung, Sprache, Religion, Geschichte, Kultur oder Sitte. Das Nationalitätsbewußtsein treibt die dadurch umfaßten Völker, soweit sie nicht auch schon äußerlich im gleichen Staate vereinigt sind, vielfach dazu, diese Vereinigung als Ideal zu betrachten und anzustreben. Im 19. Jahrhundert hat man sogar den Grundsatz aufgestellt, daß die nationalen Volksteile, soweit sie verschiedenen Staaten angehören, das Recht haben, sich unter — selbst gewaltsamer — Loslösung von ihrer bisherigen Staatszugehörigkeit zu einem nationalen Staate zu vereinigen (Na-

tionalitätsprinzip, im Gegensatz zum Legitimitätsprinzip, unten S. 35), ein Gedanke, der seiner Zeit die Entstehung des Deutschen Reiches und des Königreichs Italien befördert hat, während er anderseits zur Vernichtung der europäischen Türkei (1912) geführt hat und eine ständige Gefahr für andere Staaten bildet.

Eine solche Gefahr bilden gegenwärtig der Panslavismus, die großpolnische Agitation in den preußischen, russischen, österreichischen Teilen des ehemaligen Polen, die dänischen Ansprüche auf Nordschleswig und die italienischen („irredentistischen", irredenta = das Unerlöste, sc. Italien) Bestrebungen auf Vereinigung der italienisch sprechenden Teile Österreichs und der Schweiz mit Italien.

b. Staatsangehörige.

Zum Volk gehören diejenigen Personen, die durch das Staatsband zusammengehalten werden (Staatsangehörige, Inländer, indigeni).

1. Die Staatsangehörigkeit (Indigenat) beruht nicht auf der Gebietszugehörigkeit.

α. Nicht alle im Inlande lebenden Personen sind Staatsangehörige. Vom Auslande hereinziehende, fremde Staatsangehörige (Ausländer) behalten ihre angestammte oder erworbene Staatsangehörigkeit. Allerdings unterstehen auch sie in größerem oder geringerem Umfange der inländischen Staatsgewalt (S. 15).

β. Umgekehrt verlieren ins Ausland verziehende (auswandernde) Inländer nicht ihr heimisches Indigenat. Sie bleiben auch im Aufenthaltslande Angehörige des Heimatsstaates, genießen seinen Schutz (ius protectionis der inländischen diplomatischen Vertreter und Konsuln), sind aber anderseits der inländischen Staatsgewalt unterworfen; nur kann diese sich naturgemäß im Auslande in der Regel nicht mit Gewalt durchsetzen (S. 14 ff.).

Ehemals wurde die Auswanderung an die Staatsgenehmigung gebunden und durch Besteuerung des mitzunehmenden Vermögens (gabella emigrationis, detractus personalis, Abfahrtsgeld, Nachsteuer, so nach ALR. II, 17, 141 ff.) erschwert. Erst im 19. Jahrhundert wurde die — dem modernen Grundsatz der Freizügigkeit (S. 309) entsprechende — Auswanderungsfreiheit gewährleistet (so z. B. PrVU. Art. 11). Die Nachsteuer und der bei Ausfolgung des inländischen

Vermögens von Ausländern an ausländische Erben erhobene Abschoß (gabella hereditaria, detractus realis) wurde unter den deutschen Bundesstaaten durch Art. XVIII der Deutschen Bundesakte und den erläuternden Bundesbeschluß vom 23. Juni 1817, im Verhältnis zum Auslande durch Staatsverträge beseitigt. Seither geht die deutsche Auswanderungspolitik auf Verhinderung der Auswanderung zur Umgehung der Erfüllung der Militärpflicht (StGB. §§ 140, 360 [3], WehrG. § 15 III, RMilG. § 60 [2]) und auf bloße Ueberwachung des Auswanderungsverkehrs in der Richtung, die ehemalige Ausbeutung der Auswanderer durch Agenten, Reedereien und Grundstückseigentümer zu verhüten, die Auswanderer tunlichst den deutschen Reedereien zuzuführen und für ihr ferneres Fortkommen unter Aufrechterhaltung der Beziehungen zum Heimatlande zu sorgen; darauf beruhen auch §§ 9 II [1], 10, 11, 13 des neuen StaatsangehörigkeitsG. vom 22. Juli 1913, S. 218. Vgl. das auf Grund von RV. Art. 4 [1] erlassene AuswanderungsG. vom 9. Juni 1897 (S. 326).

Der Auswanderungsfreiheit entspricht natürlich keine Einwanderungsfreiheit. Wenngleich kein Kulturstaat sein Land Fremden völlig verschließen kann und die Ausländer nicht mehr, wie ehemals (S. 15), als rechtlos behandeln darf, so kann er anderseits jeden Ausländer, bis er ihn durch Einbürgerung (Naturalisation) zum Inländer gemacht hat, des Landes verweisen, sofern nicht Niederlassungsverträge entgegenstehen (vgl. für Deutschland S. 325). Daher kann jeder Staat auch für die Einwanderung von vornherein bestimmte Voraussetzungen vorschreiben; so verlangt z. B. Nordamerika eine gewisse Bildung, Gesundheits- und Vermögenslage. Noch schärfer sind die Einwanderungsvorschriften gegenüber den Angehörigen der Länder, die auch ihrerseits ihr Gebiet nur in beschränktem Maße den Fremden eröffnen wie China, wo den Fremden nur an bestimmten Orten Niederlassungen (settlements) unter eigener Verwaltung gestattet sind. Die Einwanderung chinesischer Arbeiter ist z. B. in Panama gänzlich verboten, in Nordamerika nur gegen eine Kopftaxe von 500 Dollar gestattet (Chinese Immigration Act von 1903).

2. Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit bestimmt sich zunächst nach inländischem Recht. Da die Rechtsgrundsätze der einzelnen Staaten von einander vielfach abweichen, so kann jemand eine mehrfache Staatsangehörigkeit besitzen (sujet mixte) und anderseits staatenlos (apolid) sein.

Die hierbei entstehenden Kollisionen werden zuweilen durch Staatsverträge beseitigt.

a. In den 1868 vom Norddeutschen Bund mit den Vereinigt. Staaten geschlossenen, nach dem damaligen amerik. Gesandten in Berlin benannten Bancroftverträgen wird

bestimmt: die nach fünfjährigem ununterbrochenen Aufenthalt in dem einen Vertragsstaat dort naturalisierten Angehörigen des anderen Vertragsstaates gelten als Angehörige des Aufenthaltsstaates; sie können bei ihrer Rückkehr in den Heimatstaat zwar wegen der vor der Auswanderung, aber nicht wegen der durch die Auswanderung begangenen Straftaten belangt werden, insbesondere also nicht mehr wegen Verletzung der Wehrpflicht durch unerlaubtes Auswandern (S. 327). Niederlassung im Heimatsstaat ohne die Absicht der Rückkehr — dies kann bei mehr als zweijährigem Aufenthalt unterstellt werden — gilt als Verzicht auf die ausländische Naturalisation. Gleiche Verträge sind auch zwischen den süddeutschen Staaten und den Vereinigten Staaten von Nordamerika geschlossen.

β. Beim Erwerbe neuer Gebietsteile wird deren Einwohnern durch Vereinbarung der beteiligten Staaten bisweilen das Optionsrecht eingeräumt, d. h. die Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit binnen bestimmter Frist freigestellt, meist allerdings unter der Verpflichtung des für seine bisherige Staatsangehörigkeit Optierenden, seinen Wohnsitz in das Ausland zu verlegen. Ehemals mußte der Optant auch sein Grundeigentum aufgeben (so noch in dem Pariser Frieden von 1814 und 1815), während diese Beschränkung in neuerer Zeit aufgegeben ist. Im Wiener Frieden von 1864 z. B. wurde den Bewohnern Schleswig-Holsteins gestattet, binnen sechs Jahren für Dänemark zu optieren und ihren Grundbesitz beizubehalten, falls sie nur ihren Wohnsitz nach Dänemark verlegten. 1873 wurde ihnen die Rückkehr gestattet. Zahlreiche Dänen kehrten nun zurück. Ihre in Deutschland geborenen Kinder hatten dann überhaupt keine Staatsangehörigkeit (unterlagen also überall der Gefahr der Ausweisung, S. 323), da Preußen sie als Kinder von Dänen behandelte, nach dänischem (erst durch Gesetz vom 19. März 1898 geänderten) Recht aber im Auslande geborene Kinder von Dänen nicht die dänische Staatsangehörigkeit erlangten (sog. staatenlose Optantenkinder). Ihre prekäre Stellung wurde erst durch den dänisch-preußischen Staatsvertrag vom 11. Januar 1907 geregelt, in dem sich die preußische Regierung bereit erklärte, ihnen auf Antrag die Staatsangehörigkeit zu verleihen, soweit sie auf preußischem Staatsgebiet wohnen.

Auch im Frankfurter Frieden vom 10. Mai 1871 wurde den Elsaß-Lothringern die Option für Frankreich bis zum 1. Oktober 1872 unter der bloßen Bedingung der Wohnsitzverlegung gestattet. Diese Bedingung erfüllten aber kaum ¼ der etwa 163 000 Optanten. Endlich enthielt der Sansibarvertrag vom 1. Juli 1890 (S. 213) in Art. XII 2 die Ausbedingung eines Optionsrechts zugunsten der aus Helgoland stammenden Personen.

3. Schutzgenossen.

Zwischen den Staatsangehörigen (Inländern) und den Staatsfremden (Ausländern) stehen die Schutzgenossen, d.

h. Staatsfremde, die im Ausland unter den Schutz der Vertreter einer anderen Macht gestellt sind, sei es allgemein (durch Staatsvertrag, so zwischen Deutschland und Oesterreich-Ungarn, Luxemburg und der Schweiz) oder durch Schutzbrief eines Konsuls in den Konsulargerichtsbezirken („de facto-Untertanen"). Auch während eines Krieges pflegt eine neutrale Macht den Schutz über die im feindlichen Lande befindlichen Staatsangehörigen des gegnerischen Staates zu übernehmen (Deutschland über die Italiener in der Türkei, 1911).

Über die Schutzgenossen in den Kolonien vgl. S. 498.

§ 4. Das Staatsgebiet.

a. Die Gebietshoheit.

Das zweite Begriffsmerkmal des Staates ist ein Gebiet, d. h. ein bestimmt abgegrenzter Teil der Erdoberfläche, auf den und auf dessen Bewohner sich die Staatsgewalt erstreckt. Solange ein Volk (Nomadenstamm, Germanenstamm in der Völkerwanderung, Burentreck in Südafrika) nicht innerhalb bestimmter Grenzen bodenständig geworden ist, kann ein Staat sich nicht bilden.

Die Abtretung von Staatsgebiet durch einen nomadisierenden Stamm gewährt daher keinen völkerrechtlichen (derivativen) Erwerbstitel, sondern kann bestenfalls die allein maßgebende (originäre) Besitzergreifung (Okkupation) erleichtern. Dagegen ist Seßhaftigkeit des Volkes kein notwendiges Begriffsmerkmal des Staates; auch ein die Weideplätze wechselnder Stamm bietet eine genügende Grundlage, sofern er sich nur innerhalb bestimmter Grenzen hält.

1. Die Staatsgewalt in Beziehung auf das Staatsgebiet (das „Inland") heißt Gebietshoheit. Diese äußert sich nach zwei Richtungen.

α. Positive, staatsrechtliche Wirkung (nach innen): grundsätzliche Unterwerfung aller innerhalb des Staatsgebietes befindlichen Personen und Sachen unter die Staatsgewalt.

Ausnahmsweise werden aus Gründen des Völkerrechts gewisse im Inlande befindliche Personen oder Sachen als außerhalb des Staatsgebietes (extra territorium) befindlich und daher als der inländischen Staatsgewalt entzogen („exemt") behandelt (Exterritorialität).

Exterritorial sind:

a. fremde Souveräne, Staatsschiffe (die als „schwimmende Gebietsteile" gelten und denen Staatsluftschiffe gleichzustellen sein dürften), Truppen;

Google UNIVERSITY OF MINNESOTA

b. fremde Staaten;

c. fremde Gesandtschaften mit ihrem Personal, ihren Niederlassungen und Archiven. Das wird vertragsmäßig zuweilen auch auf die Konsularbeamten erstreckt (GVG. § 21; vgl. z. B. den Konsularvertrag mit Bulgarien vom 29. September 1911, RGBl. 13 435, Art. 8: keine Unterwerfung unter die Gerichtsbarkeit des Empfangsstaates in Ansehung ihrer amtlichen Tätigkeit).

Diese auf dem Völkerrecht beruhenden Grundsätze werden durch das positive Recht der einzelnen Staaten umschrieben und ergänzt. So erstreckt sich nach GVG. §§ 18 ff. die deutsche Gerichtsgewalt nicht auf die Chefs und Mitglieder der beim Deutschen Reiche beglaubigten Missionen, ihre Familien, ihr Personal und ihre nichtdeutsche Dienerschaft; einer gleichen Beschränkung („Exemtion") unterliegt die preußische Gerichtsgewalt in Ansehung der nichtpreußischen Bundesratsbevollmächtigten. Die Befreiung erstreckt sich aber nicht auf inländische Grundstücke (GVG. § 20).

Der Papst ist infolge der Ereignisse von 1870, die ihn des Staatsvolkes und des Staatsgebietes (Kirchenstaat) beraubt haben, nicht mehr als Staatsoberhaupt zu betrachten. Er wird daher zu internationalen Kongressen nicht mehr zugezogen. Anderseits ist er nach dem von den übrigen Mächten anerkannten italienischen Garantiegesetz vom 13. Mai 1871 in Italien exterritorial und auch keiner anderen Staatsgewalt unterworfen. Ihm stehen ferner gewisse, sonst nur souveränen Staaten gebührende Befugnisse zu, wie das aktive und passive Gesandtschaftsrecht. Vgl. Ki. § 8 b 1 γ.

β. Negative, völkerrechtliche Wirkung der Gebietshoheit (nach außen): grundsätzliche Ausschließung jeder fremden Staatsgewalt vom Inland.

Auch dieser Satz erleidet aus völkerrechtlichen Rücksichten gewisse Abschwächungen.

a. Die Staatsgewalt ergreift zwar, wie S. 13 dargelegt, alle im Inlande befindlichen Personen, abgesehen von den Exterritorialen. Anderseits wird mit der Entfernung einer Person von dem Lande, dem sie angehört, die rechtliche Verbindung mit dem Mutterlande grundsätzlich nicht gelöst. Endlich wird durch die Wohnsitznahme oder den Aufenthalt in einem Land eine rechtliche Zugehörigkeit zu diesem Lande nicht oder mindestens nicht in vollem Umfange begründet. So kommt es, daß die inländische Staatsgewalt mit zwei Gattungen von im Inlande befindlichen Personen rechnen muß: den eigenen Staatsangehörigen (Inländern) und den fremden

Staatsangehörigen (Ausländern). Sie muß anderseits ihren in fremdem Staatsgebiet befindlichen Staatsangehörigen Schutz gewähren (S. 10). Wie die im Inlande lebenden Ausländer zu behandeln sind, und wie weit der heimische Schutz gegenüber den im Auslande lebenden Inländern gehen soll, ist eine Frage der Politik und der Machtverhältnisse der beteiligten Staaten. In der geschichtlichen Entwicklung hat sich die ehemalige völlige Rechtlosigkeit der Fremden bei allen sich zur Völkerrechtsgemeinschaft rechnenden Staaten in eine fast völlige Gleichstellung mit den Inländern verwandelt (L. I § 12 b 2 und unten S. 318).

Zurücksetzungen finden sich — abgesehen von der Möglichkeit der Ausweisung „lästiger Ausländer" (S. 323) — in der Küstenfischerei und Küstenfrachtfahrt (S. 20) sowie beim Erwerb von Grundeigentum (z. B. in Rußland, Rumänien auf dem Lande, Illinois und Nebraska, seit dem deutsch-japanischen Handelsvertrag vom 24. Juni 1911 aber nicht mehr in Japan). Vgl. GGBGB. Art. 88: Zulassung landesgesetzlicher Vorschriften, durch die der Grundstückserwerb durch Ausländer von staatlicher Genehmigung abhängig gemacht wird; solche Erwerbsbeschränkungen bestehen in Preußen (AGBGB. Art. 7, unten S. 324) und Bayern (AG. Art. 10) nur für juristische Personen, in Hessen bei nicht verbürgter Gegenseitigkeit (AG. Art. 15) und Hamburg (AG. § 28) aber allgemein.

In Staatsverträgen wird die Stellung der Ausländer vielfach bestimmt, und diese Vorschriften sind dann in erster Linie maßgebend. Eine Besserstellung der Ausländer tritt häufig „automatisch" ein infolge der Meistbegünstigungsklausel („traitement de la nation la plus favorisée", „most favoured nation clause"). Man versteht hierunter eine — besonders in Handelsverträgen vereinbarte — Bestimmung, daß jede in Verträgen eines der jetzigen Vertragschließenden mit einem dritten Staate sich findende Besserstellung der Angehörigen dieses Staates (z. B. die Gewährung von Zollerleichterungen) ohne weiteres den Angehörigen des Vertragsgegners zuteil werden soll (so z. B. Art. 11 des Frankfurter Friedens vom 10. Mai 1871, jedoch nur geltend für Verträge Deutschlands bzw. Frankreichs mit England, Belgien, Niederlande, Schweiz, Österreich, Rußland).

b. Je günstiger und sicherer aber die Stellung der im Inlande lebenden Ausländer ist, desto berechtigter wird der Wunsch des Inlandsstaates sein, die Einwirkung der fremden Staatsgewalt zurückzudrängen. Wenn Staaten, wie z. B. Japan und ein Teil der Balkanstaaten seit dem

letzten Viertel des 19. Jahrhunderts, in die Reihe der Kulturstaaten eintreten, wird es ihr erstes Bestreben sein, von ihrem Gebiete jede fremde Staatsgewalt auszuschließen.

Dies zeigt sich besonders in dem Wunsche, die Konsulargerichtsbarkeit zu beseitigen, d. h. die Gerichtsbarkeit der im Lande residierenden Konsuln über ihre Staatsangehörigen unter Ausschluß der inländischen Gerichte.

1) Deutsche Konsulargerichtsbarkeit gilt heute nur noch (Z. I § 11 a; PrJMBl. 13 379): in der Türkei, beruhend auf den sog. Kapitulationen, so schon dem preußisch-türkischen Handelsvertrage (1761) und dem deutsch-türkischen Handelsvertrag vom 26. August 1890. Einschränkungen erfolgten durch die Einsetzung der gemischten Gerichte (1846 bzw. 1856) für Handels- und Seesachen sowie für gewisse Strafsachen, und durch die Unterwerfung der zum Grunderwerb zugelassenen Fremden unter die türkischen Gerichte hinsichtlich der Grundeigentumsstreitigkeiten (1867);

in Marokko;

in Ägypten, hier jedoch beschränkt durch die seit 1876 bestehenden gemischten Gerichtshöfe (drei Gerichtshöfe erster Instanz in Alexandrien, Kairo und Mansurah, ein Appellationshof in Alexandrien), deren Zuständigkeit umfaßt: die Immobiliar-, sonstigen Zivil- und Handelssachen, die Konkurse und gewisse Strafsachen, falls in allen diesen Fällen Nichtägypter beteiligt sind;

in Persien und China. Die Aufhebung der in Korea (1910 von Japan annektiert) und Siam noch bestehenden Konsulargerichtsbarkeit steht bevor.

Beseitigt (oder bedeutungslos geworden) ist die deutsche Konsulargerichtsbarkeit u. a. in den von der Türkei abgesplitterten Staaten: Serbien (1883), Rumänien (seit der Unabhängigkeitserklärung 1877 ohne Widerspruch der Mächte außer Übung gesetzt), Bulgarien (Konsularvertrag vom 29. September 1911), ebenso in Bosnien und der Herzegowina (1880, beim Erwerb durch Österreich-Ungarn) und auf Cypern (1879, beim Erwerb durch England); ferner in Algier und Tunis (beim Erwerb durch Frankreich, 1830 bzw. 1883). In Japan ist die deutsche Konsulargerichtsbarkeit durch den deutsch-japanischen Vertrag vom 4. April 1896 beseitigt.

2) In den Konsulargerichtsbezirken kann einer deutschen Niederlassung das Recht eines Kommunalverbandes durch Beschluß des Bundesrats verliehen werden. Die Verleihung erfolgt auf Grund einer vom Reichskanzler nach Anhörung der Beteiligten erlassenen Gemeindeordnung. Der Verband untersteht der Aufsicht des Reichskanzlers und erlangt durch die Verleihung Rechtsfähigkeit.

Entzogen werden kann dem Verbande das Recht eines Kommunalverbandes und damit die Rechtsfähigkeit nur im öffentlichen Interesse durch Bundesratsbeschluß. Sowohl die Verleihung (und zwar unter Angabe des Namens des Verbandes) als auch die Entziehung sind durch den Reichsanzeiger zu veröffentlichen (RG. vom 3. Juni 1905).

2. Der Grundsatz, daß alle im Inlande befindlichen Personen und Sachen der inländischen Staatsgewalt unterstehen (Gebietshoheit), wird als Territorialitätsprinzip bezeichnet (Quidquid est in territorio, etiam est de territorio); der entgegenstehende Grundsatz, daß jeder Staatsangehörige seiner heimischen Staatsgewalt untersteht (Personalhoheit), wird Personalitätsprinzip genannt (Quilibet est subditus legibus patriae suae et extra territorium). Wieweit, insbesondere auf rechtlichem Gebiet, das eine oder das andere dieser Prinzipien gelten soll, ist, wie gesagt, eine Frage der Rechtspolitik; wie weit diese Prinzipien tatsächlich gelten, ist eine Frage des positiven („internationalen") Rechts, das teils auf inländischer Rechtsschaffung, teils auf Staatsverträgen beruht. Hierbei finden sich auf den verschiedenen Entwicklungsstufen und Rechtsgebieten ganz verschiedene Grundsätze. In Deutschland wird z. B. der Ausländer von allen öffentlichen Funktionen grundsätzlich ferngehalten (kein Wahlrecht, keine Heranziehung als Geschworener, Schöffe, Vormund), in strafrechtlicher Beziehung dem inländischen Recht (StGB. § 3), in zivilrechtlicher dagegen vielfach seinem angestammten Recht unterworfen (EGBGB. Art. 7 ff.).

α. An sich könnte jeder Staat kraft der aus seiner Unabhängigkeit folgenden Autonomie bestimmen, daß für seine Angehörigen und für die im Inlande befindlichen Personen und Sachen ausschließlich inländisches Recht zur Anwendung kommen soll. Dieser Grundsatz läßt sich jedoch, abgesehen davon, daß er naturgemäß nur für inländische Rechtsbeziehungen erzwingbar wäre, bei der Gestaltung des internationalen Güter- und Personenaustausches in der neueren Zeit nicht aufrecht erhalten. Jeder Kulturstaat nimmt daher bei der Lösung von Statutenkollisionen, d. h. Widersprüchen zwischen inländischem und ausländischem Recht, auf die Billigkeit Rücksicht. So hat das BGB. (EG. Art. 7 ff., L. I § 8) auf fast allen mit der Persönlichkeit zusammenhängenden Rechtsverhältnissen: Geschäftsfähigkeit (Art. 7), Voraussetzungen der Eheschließung (Art. 13), Ehescheidung (Art. 17), Abstammung (Art. 18 ff.), Erbfolge (Art.

24 ff.) das Recht der Staatsangehörigkeit für maßgebend erklärt. Es folgt damit der Theorie der italienischen (Mancini) und belgischen (Laurent) Schule, während das Gemeine Recht und das ALR. den Wohnsitz zugrunde legten.

β. Auf mehreren Gebieten des Bürgerlichen Rechts bestehen auch schon internationale Vereinbarungen zur Lösung der Statutenkollisionen, nämlich die Haager Abkommen:

a. über den Zivilprozeß vom 17. Juli 1905, in Deutschland ratifiziert laut Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 24. April 1909 (Z. I § 42 c). Es betrifft: die Mitteilung gerichtlicher und außergerichtlicher Urkunden, die Ersuchungsschreiben, die Sicherheit für die Prozeßkosten (ZPO. § 110), das Armenrecht (ZPO. § 114 II), die Personalhaft; ferner die Entmündigung und gleichartige Fürsorgemaßregeln;

b. über das internationale Privatrecht auf dem Gebiete des Familienrechts vom 12. Juli 1902 und 17. Juli 1905, in Deutschland ratifiziert laut Bekanntm. des Reichskanzlers vom 24. Juni 1904 und 30. Juli 1912. Das erste Abkommen betrifft: Eheschließung, Ehescheidung, Vormundschaft über Minderjährige; das zweite: persönliche Ehewirkungen und Ehegüterrecht (L. IV § 1 d, Z. II § 10 a). Für das Erb- und das Konkursrecht sind Abkommen in Vorbereitung.

γ. Neben diese, der Lösung der Kollisionen zwischen in- und ausländischem Recht dienenden Abkommen, treten neuerdings Abkommen zur Vermeidung solcher Kollisionen durch Vereinheitlichung des Rechts. Das erste Ergebnis dieser Bestrebungen ist das Abkommen über das Wechsel- und Scheckrecht vom 23. Juli 1912, das betreffs des Wechselrechts (einheitliche Wechselordnung) demnächst für Deutschland gesetzliche Geltung erlangen wird.

3. Zuweilen bestehen sogenannte Staatsservituten, d. h. die Gebietshoheit beschränkende Rechte anderer Staaten. Sie beruhen teils auf natürlichen Gründen (Aufnahme der Flußläufe), teils auf Staatsvertrag (konventionelle Staatsservituten).

Eine Staatsservitut kann gehen:

auf ein Dulden, d. h. auf die Zulassung der Ausübung eines Hoheitsrechtes in fremdem Staatsgebiete (positive oder affirmative Staatsservitut, z. B. Gewährung eines Hafens, Gestattung der Anlegung eines Bahnhofs, einer Eisenbahn oder Kohlenstation);

oder auf ein Nichttun, d. h. auf die Nichtausübung eines Hoheitsrechtes im eigenen Gebiete (negative Staatsservitut), z. B. das Nichtanlegen von Festungen (Luxemburg, Londoner Vertrag vom 11. Mai 1867), das Nichthalten von Kriegsschiffen (Montenegro, Berliner Vertrag vom 13. Juli 1878).

Die übliche Bezeichnung dieser Hoheitsbeschränkungen als „Staatsservituten" oder „Staatsdienstbarkeiten" erweckt die Vorstellung, als wenn ihnen — entsprechend den Dienstbarkeiten des Bürgerlichen Rechts — eine dingliche, jeden Nachfolger bindende Wirkung zukäme. In Wahrheit handelt es sich hierbei aber lediglich um völkerrechtliche Verpflichtungsverhältnisse.

b. Umfang der Gebietshoheit.

Die Gebietshoheit ergreift das gesamte Staatsgebiet.

1. Das Staatsland

ist der von den Staatsgrenzen umschlossene Teil der Erdoberfläche.

α. Die Grenzen können natürliche sein (Wasserscheide bei Gebirgen, Talweg bei Flüssen, Ebbetiefstand beim Meer) oder künstliche (ortsgeographisch bestimmte).

β. Einzelne Landesteile können von fremden Ländern umschlossen, also ohne unmittelbaren Zusammenhang mit dem Hauptteile sein; so Ostpreußen und die rheinisch-westfälischen Staatsteile im Verhältnis zu Brandenburg vor dem Erwerb der Zwischenländer, und noch heute die oldenburgischen Fürstentümer Lübeck (Holstein) und Birkenfeld (Rheinprovinz).

Das von fremdem Land umschlossene Gebiet ist vom Heimatstaat aus gesehen ein Exklave, vom umschließenden Gebiet aus betrachtet eine Enklave dieses Gebiets. Birkenfeld ist z. B. von Oldenburg aus: eine in Rheinpreußen belegene Exklave, von der Rheinprovinz aus: eine zu Oldenburg gehörende Enklave.

γ. Die überseeischen Kolonien gehören völkerrechtlich jedenfalls zum Mutterland. Diesem steht somit die Gebietshoheit darüber, also die alleinige Ausübung der Staatsgewalt zu, während es im Hinterland der Kolonien (der sog. Interessensphäre) lediglich das alleinige Okkupationsrecht hat und zwecks dessen Aufrechterhaltung jeden Eingriff einer anderen Staatsgewalt zurückweisen kann.

Die staatsrechtliche Stellung der Kolonien, insbesondere in Ansehung der Verfassung, der Gesetzgebung, des Indigenats, d. h. der Behandlung der Einwohner als Inländer, bestimmt sich nach den positiven Rechten des

einzelnen Staates; für das Deutsche Reich vgl. S. 492 und StAG. vom 22. Juli 1913 § 2 II: „Die Schutzgebiete gelten im Sinne dieses Gesetzes als Inland".

2. Die Küstengewässer.

Die Gebietshoheit endet mit den Landesgrenzen. Bei den an das Meer stoßenden Staaten wird herkömmlich (so auch im Fischereivertrag der Nordseestaaten vom 6. Mai 1882) als in gewissen Beziehungen zum Lande gehörig betrachtet eine auf drei Seemeilen (zu je 1852 m) vom niedrigsten Wasserstande z. Zt. der Ebbe erstreckte Wasserzone (Bynkershoek, De dominio maris, 1702, non ultra quam e terra mari imperari potest; danach bei der heutigen Tragweite der Geschütze auf das vielfache zu erstrecken).

Ehemals beanspruchten manche Staaten eine Gebietshoheit auch über Teile des offenen Meeres. So Venedig über das Adriatische, Genua über das Ligurische Meer, Spanien und Portugal über die von ihnen entdeckten, und England über die „engen Meere" zwischen England und Schottland (so noch Selden „Mare clausum", 1635). Seit Hugo Grotius („Mare liberum", 1609) und Bynkershoek („De dominio maris", 1702) ist die Beschränkung der Gebietshoheit auf die Küstenzone allgemein anerkannt.

Diese Gebietshoheit in den Küstengewässern äußert sich z. B.:

α. in einem fiskalischen Aneignungsrecht am Seeauswurf und an den strandtriftigen und vom Strande aus geborgenen Gegenständen (Reichsstrandungsordnung vom 17. Mai 1874);

β. in der Befugnis zur Regelung der Küstenfischerei (den Inländern vorbehalten, StGB. § 296 [2]) und der Küstenschiffahrt (cabotage);

Nach dem RG. vom 23. Mai 1881, betr. die Küstenfrachtfahrt, ist diese den Inländern vorbehalten, soweit nicht durch Staatsvertrag (Österreich, Rumänien) oder Kaiserliche Verordnung mit Zustimmung des Bundesrats (Belgien, Brasilien, Dänemark, Großbritannien, Italien, Schweden) Ausländer zugelassen sind. Viel weiter ging die Navigationsakte (Oliver Cromwell, 1651), nach welcher die Einfuhr nach Großbritannien und Irland ausschließlich durch britische Schiffe erfolgen durfte (endgültig beseitigt erst 1849).

γ. in der Gerichtsbarkeit über fremde Kauffahrteischiffe (fremde Staatsschiffe sind — als „schwim-

mende Gebietsteile" — auch in den Küstengewässern einschließlich der Häfen exterritorial, S. 13). Ob sich diese Gerichtsbarkeit auch auf bloß durchfahrende Schiffe erstreckt, ist streitig.

England hat sich gelegentlich des sog. Franconiafalles (der deutsche Dampfer Franconia lief auf der Höhe von Dover ein anderes Schiff an; der Kapitän wurde vor den englischen Gerichten angeklagt, aber in letzter Instanz wegen der Unzuständigkeit der englischen Gerichte freigesprochen) durch die Territorial Waters Jurisdiction Act (1878) diese Zuständigkeit (Seepolizei) beigelegt. Auf dem gleichen Grundsatze beruht das RG. vom 27. Juli 1877, betr. die Untersuchung von Seeunfällen.

3. Schiffe als Gebietsteile.

Des inländischen Flaggenrechts teilhaftige Schiffe (für Deutschland vgl. das RG. betr. das Flaggenrecht der Kauffahrteischiffe vom 22. Juni 1899: registrierte Schiffe im alleinigen Eigentum von Reichsangehörigen) gelten auf hoher See jedenfalls als („schwimmendes") Staatsgebiet. Staatsschiffe (Kriegs-, Sanitäts-, Transportschiffe) gelten stets, auch in fremden Küsten- und Eigengewässern (Häfen, Buchten), als zum Heimatland gehörig; Privatschiffe dagegen unterstehen bei dauerndem Aufenthalt in fremden Küsten- oder Eigengewässern (im Hafen, auf der Reede) jedenfalls der fremden Staatsgewalt; über durchfahrende Privatschiffe s. oben 2 γ.

Die gleichen Grundsätze werden für Luftschiffe gelten müssen.

4. Der Luftraum über und der Erdraum unter dem Staatsgebiet

ist als zu diesem gehörig zu betrachten. Daher kann jeder Staat z. B. die Benutzung des Luftraumes für die Zwecke der Luftschiffahrt und der Funkentelegraphie nach eigenem Ermessen regeln, auch untersagen (FunkentelG. vom 7. März 1908; Vereinbarung zwischen Deutschland und Frankreich über die Luftschiffahrt, RGBl. 13 601; Internationaler Funkentelegraphenvertrag vom 5. Juli 1912, RGBl. 13 373). Für die von einem Lande zu einem anderen führenden Kabel wird meist Mitherrschaft (Kondominat, besser coimperium, S. 22) angenommen (sog. Theorie des Kabelterritoriums).

5. Zuweilen steht die Gebietshoheit über ein Gebiet mehreren Staaten ungeteilt zu (Kondominat, besser coimperium, da Herrschaft, nicht Eigentum in Betracht kommt, unt. c).

Z. B. Preußen und Österreich über Schleswig-Holstein und Lauenburg (vom Wiener Frieden, 30. Oktober 1864, bis zum Gasteiner Vertrag, 14. August 1865), Deutschland, England und die Vereinigten Staaten über die Samoainseln (1889—1899). Der Bodensee ist nach richtiger Meinung als unter die Uferstaaten reell geteilt zu betrachten.

Eigentümlich liegen die Verhältnisse in dem Minendistrikt von Neutral-Moresnet, einem bei der Grenzregulierung zwischen den Niederlanden (seit 1839 Belgien) und Preußen im Vertrage vom 26. Juni 1816 ungeteilt gebliebenen Gebiet. Die Gemeindeverwaltung untersteht der gemeinsamen Bestimmung durch einen belgischen und einen preußischen Kommissar. Die aus Neutral-Moresnet gebürtigen Personen sind militärfrei; die Verlegung des Wohnsitzes dahin wird aber nicht als Auswanderung angesehen. Die Einwohner üben weder in Preußen noch in Belgien politische Rechte aus. Ein Kondominat ist nach RGSt. 38 298 nicht vorhanden, da nicht eine Rechtsgemeinschaft besteht, sondern jeder Teil das Gebiet für sich beansprucht. Da anderseits eine anerkannte Einverleibung in keinem der beiden Staaten stattgefunden hat, sind die nach 1816 in diesen Staaten ergangenen Gesetze (z. B. das RStGB.) in Neutral-Moresnet nicht in Kraft getreten.

c. Natur der Gebietshoheit.

Die Gebietshoheit (ius sublime in territorium) ist die Gewalt über die Bewohner des Staatsgebiets (imperium); sie ist aber nicht als staatsrechtliches Eigentum (dominium eminens) an diesem aufzufassen.

So schon Seneca: omnia rex imperio possidet, singuli dominio.

Wird ein Gebietsteil an einen anderen Staat abgetreten oder von ihm erobert, so bezieht sich dies nicht auf das Land, in dessen Eigentumsverhältnissen sich nichts ändert, sondern auf die Gewalt. Dies entspricht wenigstens moderner Auffassung. Ehemals führte der Gedanke einer sachenrechtlichen Herrschaft des Staates (Patrimonialtheorie, S. 47) dazu, einerseits bei Gebietsabtretungen und Eroberungen die bisherigen Eigentümer ihres Eigentums ganz oder teilweise zu berauben und das Land unter die Sieger zu verteilen (Germanenreiche auf römischem Boden), anderseits beim Tode des Herrschers die Grundsätze des Bürgerlichen Rechts anzuwenden und daher

eine Aufteilung des Staates unter seine Erben vorzunehmen, während heute die Unteilbarkeit des Staates und die Vererbung durch Individualsukzession überall Verfassungsgrundsatz ist (z. B. PrVU. Art. 1, 2, 53).

§ 5. Die Staatsgewalt.

a. Die Staatsgewalt. Allgemeines.

1. Staatsgewalt und Souveränität.

Das dritte Erfordernis des Staatsbegriffs außer „Land und Leuten" ist die Staatsgewalt, d. h. eine Rechtsmacht, die die mit dem Staatsgebiet zusammenhängenden Personen zu einer begrifflichen Einheit zusammenfaßt.

Bis in die neuere Zeit wurde nach dem Vorgange von Bodin (einem französischen Rechtsphilosophen unter Heinrich IV., Six livres de la république, 1576) die Staatsgewalt als Souveränität (von superanus, suprema potestas, supremitas = souveraineté, maiestas) bezeichnet. Heute sind die meisten Staatsrechtslehrer (Laband, Anschütz, Rehm, Schmidt, dagegen Seydel, Zorn) sich darüber einig, daß die Souveränität zwar eine Eigenschaft der Staatsgewalt ist, aber sich nicht mit dieser deckt, daß zum Begriffe des Staates eine Staatsgewalt, aber nicht notwendig eine souveräne Staatsgewalt gehört, und daß man daher neben souveränen auch nichtsouveräne (sog. halbsouveräne) „Staaten" anerkennen kann, die sich trotz des Mangels der (vollen) Souveränität scharf von den sonstigen, einem „Staat" untergeordneten „Gebietskörperschaften" (Provinzen, Kreisen, Gemeinden) unterscheiden (S. 28).

Die Revision des Begriffes „Souveränität" ist insbesondere gelegentlich der Entstehung von Bundesstaaten notwendig geworden (S. 27, 123).

2. Das Wesen der Souveränität.

α. Souverän ist die Staatsgewalt, wenn sie in keiner Beziehung einer anderen Gewalt untergeordnet ist.

Als souverän bezeichnet man nicht nur die Staaten mit höchster, völlig unabhängiger Gewalt (Staatssouveränität = höchste Gewalt des Staats), sondern auch die Träger der Staatsgewalt in solchen Staaten

(Organsouveränität = höchste Gewalt im Staate, Fürsten- bzw. Volkssouveränität, S. 66). Rußland und Belgien sind souveräne Staaten; in Rußland ist der Zar, in Belgien das Volk der Souverän. Im absolutistischen Staate warf man Staats- und Fürstensouveränität zusammen. In diesem Sinne sagte Ludwig XIV.: L'État c'est moi; vgl. ALR. II, 13, 1: „Alle Rechte und Pflichten des Staates gegen seine Bürger und Schutzverwandten vereinigen sich in dem Oberhaupt desselben", und Friedrich Wilhelms I. berühmtes Wort (S. 85): „Ich stabiliere meine Souveraineté wie einen rocher von Bronze."

β. Die Souveränität bezeichnet eine negative Eigenschaft der Staatsgewalt: das Fehlen der Beschränkung durch einen fremden Willen. Die positive Folge dieser Eigenschaft ist die unbeschränkte Zuständigkeit des Staates auf allen Gebieten staatlicher Betätigung. Daher kann der Staat auf rechtlichem Gebiet jede ihm beliebende Rechtsnorm erlassen, auch unter Verletzung schon bestehender („wohlerworbener") Rechte. Er kann insbesondere jedem neuen Gesetz rückwirkende Kraft verleihen. Eine andere Frage ist, ob er dies tun soll; das gehört in das Gebiet der Rechtspolitik; vgl. L. I § 7. Hat der Staat seine Zuständigkeit beschränkt, indem er gewisse Funktionen an andere Gebietskörperschaften abgetreten hat, so kann er diese Selbstbeschränkung wieder aufgeben, seine Zuständigkeit also durch seinen eigenen Willen wieder ausdehnen (sog. Kompetenz-Kompetenz); vgl. für das Deutsche Reich (RV. Art. 78) unten S. 204.

a. Nach außen hin (völkerrechtlich, gegenüber anderen souveränen Staaten) bedeutet die Souveränität: die völlige Gleichstellung und Unabhängigkeit.

Damit steht nicht in Widerspruch, daß auch der souveräne Staat durch Staatsverträge sich selbst binden kann; er kann hierzu aber nicht durch eine über ihm stehende, rechtlich begründete Gewalt gezwungen werden. Der völkerrechtliche — wie jeder sonstige — Vertrag bindet die Vertragsgegner, aber er unterwirft nicht den einen dem andern. Die Eigenart der völkerrechtlichen Verträge zeigt sich auch in ihrer grundsätzlichen Unterstellung unter die clausula rebus sic stantibus, während im Bürgerlichen Recht „veränderte Umstände" in der Regel (vgl. aber z. B. BGB. §§ 321, 610) bedeutungslos sind. Durch einen Staatsvertrag verpflichtet sich übrigens nur der Staat dem Staat als Vertragsgegner; eine unmittelbare

Unterwerfung der Staatsangehörigen unter die fremde Staatsgewalt findet nicht statt (S. 176).

Die völkerrechtliche Gleichstellung aller souveränen Staaten zeigt sich z. B. im gleichen Stimmrecht auf Staatenkongressen. Immerhin haben die sog. Großmächte (das „europäische Konzert", Deutschland, Österreich, Frankreich, Großbritannien, Rußland, denen seit 1867 Italien zugerechnet wird) vielfach die Weltgeschicke bestimmt, besonders in den Orientfragen (Pariser Friede, 1856, Berliner Kongreß, 1878, während in den Balkanwirren 1911—1913 die verschiedenen Interessen der beteiligten Großmächte ein gemeinsames Vorgehen verhinderten). Die Vereinigten Staaten von Nordamerika müßten bei Durchführung der Monroedoktrin (s. u.) sich jeder Einmischung in außeramerikanische Angelegenheiten enthalten, haben aber z. B. in den ostasiatischen Fragen ihre Heranziehung verlangt. Seit 1894 beansprucht auch Japan den Rang einer Großmacht.

Die ehemaligen Rangordnungsstreitigkeiten auf internationalen Kongressen sind dadurch beseitigt, daß bei der Unterzeichnung internationaler Verträge die alphabetische Reihenfolge nach dem Französischen zugrunde gelegt wird.

Aus der Unabhängigkeit des souveränen Staates ergibt sich das Prinzip der Nichtintervention, d. h. die Nichteinmischung eines Staates in die inneren Angelegenheiten eines anderen.

Am schärfsten ist dies Prinzip zum Ausdrucke gelangt in der sog. Monroedoktrin (Botschaft des amerikanischen Präsidenten James Monroe vom 2. Dezember 1823), wonach („Amerika den Amerikanern") jede Einmischung europäischer Mächte in die Angelegenheiten Amerikas und jede Kolonisation amerikanischen Landes durch eine europäische Macht als unzulässig bezeichnet ist. Neuerdings wird in den Vereinigten Staaten von Nordamerika die Monroedoktrin nicht nur dahin ausgelegt, daß nur den Vereinigten Staaten diese Intervention in die Angelegenheiten anderer amerikanischer Staaten („Amerika den Vereinigten Staaten") zusteht, sondern die Vereinigten Staaten haben auch in Abkehr von der Monroedoktrin sich in die Angelegenheiten anderer Staaten gemischt („Nordamerikanischer Imperialismus": Beteiligung bei den chinesischen Wirren, Angliederung der Philippinen und von Portorico, Regelung der kubanischen Angelegenheiten nach dem spanisch-amerikanischen Kriege von 1898).

Tatsächlich finden Interventionen sehr häufig statt, z. B. zugunsten der Türkei nach dem Präliminarfrieden von St. Stephano (1878) seitens Englands und Oesterreichs.

Die Gleichberechtigung aller souveränen Staaten

schließt auch jede Gerichtsbarkeit des einen über den anderen aus; vgl. Z. I § 13 b 2.

b. Nach innen hin (staatsrechtlich, gegenüber den der Staatsgewalt unterworfenen Personen und Sachen) bedeutet die Souveränität: die unbedingte Ueberordnung des Staates.

Ehemals sprach man von Souveränitätsrechten (iura maiestatica) und schied sie in äußere (ius legationum, ius foederum et tractatuum, ius belli ac pacis) und innere (Militär-, Justiz-, Polizei-, Finanzhoheit). Es handelt sich bei dieser — auf der irrigen Gleichstellung von Souveränität und Staatsgewalt (S. 23) beruhenden — Einteilung nicht um Eigenschaften der Souveränität, die aus deren Wesen als höchster Gewalt folgen, sondern um Betätigungen der Staatsgewalt als solcher, und diese Betätigungen brauchen sogar nicht immer vom Staate selbst auszugehen, sondern können den in ihnen bestehenden nichtstaatlichen Gebietskörperschaften überwiesen sein (z. B. die Besteuerung durch die Kommunen).

c. Keinen Einfluß auf die völkerrechtliche Souveränität eines Staates hat seine Stellung unter das Protektorat eines anderen Staates (San Marino unter Italien, Monaco unter Frankreich).

Man verwendet irreführenderweise übrigens das Wort „Protektorat" auch für die Gebietshoheit über Kolonien und für Befugnisse in deren Hinterland, der sog. Interessensphäre. Vgl. S. 116 und über die Akzessionsverträge, insbesondere zwischen Preußen und Waldeck, S. 106.

d. Ebensowenig wird die Souveränität eines Staates beeinträchtigt durch seine Neutralisierung, meist unter Kollektivgarantie der Großmächte und der sonst beteiligten Staaten zur Schaffung sog. Pufferstaaten, États tampons, an deren Erhaltung die benachbarten Staaten ein Interesse haben.

Neutralisiert ist die Schweiz (Erklärung der Großmächte vom 20. November 1815); Belgien nebst dem (mit ihm seit seiner Entstehung [1885] bis 1908 nur in Personalunion verbundenen, seit 1908 ihm einverleibten) Kongostaat (Verträge vom 15. Nov. 1831 u. 19. April 1839; Kongoakte Art. 10) und Luxemburg (Londoner Vertrag vom 11. Mai 1867). Die Neutralisierung bezieht sich zuweilen nur auf gewisse Staatsteile, z. B. die internationalen Ströme; so die Donau bis hinauf zum Eisernen Tor (Berliner Vertrag vom 13. Juli 1878), der Kongo und der Niger (Generalakte der Berliner Konferenz vom 26. Februar 1885); ferner der Suezkanal (Internat. Vertrag vom 29. Oktober 1888) und der

Panamakanal (im Hay-Pauncefote-Vertrag vom 18. November 1901 mit England — in Anwendung der Monroedoktrin, S. 25 — dem Schutze der Vereinigten Staaten allein unterstellt, während im Clayton-Bulwer-Vertrag vom 19. April 1850 auch England sich für die Neutralität verbürgt hatte).

3. Das Wesen der Staatsgewalt.

Das Wesen der Staatsgewalt beruht nach der neueren Anschauung (S. 23) nicht in der Souveränität, d. h. in dem Fehlen einer höheren Macht, sondern im Vorhandensein einer selbstherrlichen (autonomen), sich nicht von einem anderen Gemeinwesen herleitenden (originären) Macht, mindestens auf einem Teile der Betätigungsgebiete des Staates. Das maßgebende Begriffsmerkmal für den Staat ist nicht, daß er in keiner Beziehung einem fremden Willen unterworfen ist, sondern daß sein Wille, soweit er maßgebend ist, auf sich selbst beruht, nicht auf einen anderen Willen zurückführt.

a. Stellt man den Begriff Staatsgewalt nicht auf die absolute Unabhängigkeit (Souveränität), sondern auf die Macht aus eigenem Recht ab, so ist es möglich, Gemeinwesen als Staaten zu bezeichnen, deren Staatsqualität unzweifelhaft ist, während sie nicht souverän genannt werden können, weil sie in einzelnen Beziehungen einen höheren Willen über sich anerkennen müssen. Dazu gehören die Staaten innerhalb des alten Deutschen Reiches von 1648—1806 und die Gliedstaaten der modernen Bundesstaaten (S. 121). Preußen war bis 1806 — der Theorie nach — dem Deutschen Kaiser untertan, und ist heute in der freien Betätigung seiner Staatsgewalt durch das Deutsche Reich stark behindert. Trotzdem war und ist es unzweifelhaft ein Staat, weil es die ihm verbliebene Staatsgewalt nicht kraft Uebertragung seitens des Reiches, sondern aus eigenem Recht ausübt.

Man kann deshalb sehr wohl von souveränen und von halbsouveränen (Vasallen-) Staaten sprechen (S. 114) und muß die letzteren von den vielfach sehr selbständigen Gebietskörperschaften streng sondern.

Einige britische Kolonien (Kanada, Commonwealth of Australia, Südafrika) sind vom Mutterlande fast unabhängig und haben eigene Gesetzgebung und Verwaltung. Trotzdem

sind sie nur Gebietskörperschaften von England; denn ihre Selbstständigkeit gründet sich auf englische Gesetze und kann ihnen — der Theorie nach — durch englische Gesetze wieder entzogen und beschränkt werden. Anderseits ist Ägypten, obgleich es einer gewissen Oberherrschaft (Suzeränität, S. 115) des Sultans untersteht, ein Staat; denn seine Staatsgewalt steht ihm aus eigenem Rechte zu, nicht kraft Delegation durch den Sultan. Ägypten ist autonom, daher Staat, wenngleich nicht ganz unabhängig, daher nur halbsouverän.

β. Mit der Kennzeichnung der Staatsgewalt als der einzigen Macht aus eigenem Recht ist auch das Unterscheidungsmerkmal zwischen dem Staat und den in ihm bestehenden Gebietskörperschaften (Kommunalverbänden) gegeben. Der Staat übt eine autonome, der Kommunalverband eine delegierte Staatsgewalt aus. Wenn die preußischen — durch Staatsgesetze organisierten — Gemeinden Steuern (Kommunalabgaben) erheben, so tun sie das kraft Delegation, nämlich auf Grund eines sie dazu ermächtigenden Staatsgesetzes (Pr. KommunalabgabenG. vom 14. Juli 1893 § 1); wenn der preußische Staat Steuern erhebt, so geschieht dies nicht kraft reichsgesetzlicher Ermächtigung, sondern kraft der ihm als Staat begrifflich zustehenden — und durch das Reich nicht entzogenen — Finanzhoheit.

Rehm findet das Unterscheidungsmerkmal zwischen Staat und staatlicher Gebietskörperschaft vor allem in dem Verhältnis zum Völkerrecht. Wenn die Beziehungen eines Landesteils zu dem ihm übergeordneten Gemeinwesen sich nach dessen Staatsrecht richten, liege eine untergeordnete Gebietskörperschaft (Provinz, Gemeinde) vor; wenn für das Verhältnis Völkerrecht eingreife, so wäre die untergeordnete Gebietskörperschaft ein — wenngleich nicht souveräner — Staat. Die selbständigen Teile des alten Deutschen Reichs seien Staaten, nicht Provinzen gewesen; denn der Westfälische Friede hätte ihnen das ius foederum et legationum sowie das ius belli ac pacis gegeben und sie damit zu völkerrechtlichen Rechtssubjekten gemacht.

γ. Die Auffassung der Staatsgewalt als einer jede andere Macht im Staate überragenden Gewalt ist erst ein Ergebnis der neueren Entwickelung. Im mittelalterlichen und neuzeitlichen Ständestaat (S. 84 f.) gab es Gewalten, die sich nicht von der landesherrlichen Staatsgewalt herleiteten, ihr daher auch nicht untergeordnet, sondern gleichgeordnet waren. In Deutschland hat erst das 19. Jahrhundert mit diesen der Staatsgewalt ko-

ordinierten und sie in ihrer Betätigungsfreiheit hemmenden Gewalten: der Autonomie der Städte, der gutsherrlichen Gewalt, vor allem der Macht der Kirche aufgeräumt, während diese Entwickelung sich in Frankreich und England schon viel früher vollzogen hatte.

In England führte die normännische Eroberung (Wilhelm I., 1066, Schlacht bei Hastings) zur absoluten Monarchie, in der die Ausbildung ständischer Gewalten und selbständiger Grundherrschaften unmöglich war, wenngleich auch hier die großen Grundherren einen Einfluß auf die Regierung gewannen (S. 101), aber nicht im Gegensatz zum Staate, wie die Stände in Deutschland (S. 84 f.), sondern als seine Faktoren. Schon Hobbes (1588—1679, „Leviathan, seu de materia, forma et potestate civitatis ecclesiasticae et civilis", 1651), der Erzieher Karls II. und Verfechter der Stuartschen Autokratie, vergleicht den Staat mit einem großen, alles verschlingenden Tier. In Frankreich wurde die Selbständigkeit der feudalen Gewalten schon unter Ludwig XI. (1461—1483) vernichtet; die Staatsgewalt war unter Ludwig XIII. (1610—1643, Richelieu 1624—1642) und vor allem unter Ludwig XIV. (1643—1715, Mazarin 1642—1661) in der Hand des absoluten Herrschers vereinigt. Dagegen scheiterten in Deutschland die Versuche Karls V. (1519—1556) und vor allem Ferdinands II. (1619—1637), auf der Grundlage der Habsburgischen Hausmacht Deutschland zu einem absoluten Einheitsstaate umzugestalten, an der Stärke der Territorialherren, die sich mit den Reichsfeinden, Frankreich und Schweden, gegen den Kaiser verbündeten.

b. Subjekt, Träger, Organe der Staatsgewalt.

1. Subjekt (Inhaber) der Staatsgewalt

ist der Staat selbst, ebenso wie jede natürliche oder juristische Person Subjekt (Inhaber) der ihr zustehenden Rechtsmacht ist.

Objekt der Staatsgewalt sind die ihr unterworfenen Personen, die Untertanen (sujets), nämlich die Staatsangehörigen und die im Inlande befindlichen Staatsfremden, aber nicht im eigentlichen (sachenrechtlichen) Sinne des Wortes Objekt (Gegenstand), sondern nur im Sinne von verpflichteter Person (Pflichtsubjekt).

2. Organe und Träger der Staatsgewalt.

Wie jede andere juristische Person (L. I § 14 a), ist auch der Staat ein zwar tatsächlich vorhandenes (reales, nicht fingiertes), aber doch nur gedachtes (vorge-

stelltes, nicht greifbares) Rechtssubjekt (S. 42 f.). Ein solches nur gedachtes (begrifflich abstrahiertes) Subjekt kann nicht selbst handelnd in die Außenwelt eingreifen; denn eine Willensbetätigung kann immer nur durch einen Menschen, eine physische Person, erfolgen. Der Staat muß sich daher zur Bildung und Aeußerung seines Willens physischer Personen bedienen. Diese von ihm benutzten Personen haben aber nicht die Stellung von Stellvertretern einer Person. Denn bei der Vertretung sind zwei Rechtssubjekte, ein Vertreter und ein Vertretener, mit zwei getrennten Willenssphären zu unterscheiden. Die Willensmittler des Staates dagegen nehmen etwa die Stellung ein, wie beim Einzelmenschen die ihm von der Natur gegebenen Körperteile (Werkzeuge, Organe), durch die er seinen Willen bildet (Gehirn) und äußert (Mund). Man bezeichnet daher die Willensmittler des Staates ebenfalls als seine Organe.

α. Die Staatsorgane sind in dieser ihrer Eigenschaft nicht vom Staat als Rechtssubjekt zu unterscheidende Rechtssubjekte, sondern sie sind „der Staat", sie „repräsentieren" ihn. Daher wird durch einen Personenwechsel keine Veränderung herbeigeführt. Wird eine Klage gegen das Deutsche Reich erhoben, so ist es bedeutungslos, wenn im Prozeßverlauf an die Stelle des Reichskanzlers v. Bülow der Reichskanzler v. Bethmann Hollweg tritt; das den Staat repräsentierende Organ (die „Behörde"), der „Reichskanzler", ändert sich nicht, wenn die Person des Reichskanzlers wechselt. ZPO. § 241 (Unterbrechung beim Aufhören der Vertretungsbefugnis eines gesetzlichen Vertreters) ist daher z. B. unanwendbar.

β. Der Staat kommt mit Rücksicht auf die zahlreichen von ihm ausgehenden Willensbetätigungen mit einem Organ nicht aus. Er hat vielmehr eine große Zahl von Organen (Behörden) nötig, von denen viele wieder aus zahlreichen Personen (Beamten) zusammengesetzt sind. Jedes dieser Organe repräsentiert den Staat und übt die Staatsgewalt aus. Nicht jedes dieser Organe übt aber die ganze Staatsgewalt aus; vielmehr steht die Staatsgewalt den meisten Organen nur für engbegrenzte Tätigkeitsbereiche zur Verfügung. Die Staatsver-

fassung, d. h. die Generalordnung des Staates, bestimmt, welche Organe gebildet werden, und welche örtliche und sachliche „Zuständigkeit" (Kompetenz) sie haben sollen. Die Staatsverfassung bestimmt aber auch dasjenige Organ, das als höchstes den Staat zu repräsentieren und die Staatsgewalt auszuüben berufen ist, den „Träger der Staatsgewalt". Dieses Organ ist nicht nur allen anderen Organen übergeordnet, sondern repräsentiert den Staat in allen Beziehungen, in denen nicht durch die Verfassung das Handeln namens des Staates einem anderen Organ überwiesen ist; d. h. der „Träger der Staatsgewalt" hat die Vermutung der Zuständigkeit zum Handeln namens des Staates für sich.

Im Sinne von höchstgestelltem und umfassendstem Ausüber der Staatsgewalt bezeichnet man (S. 23) zuweilen auch den Träger der Staatsgewalt als Souverän (Organsouveränität) und unterscheidet (S. 66) nach den Personen, die zu dieser höchsten Ausübung als „Träger" der Staatsgewalt berufen sind: Fürstensouveränität (Monarchie) und Volkssouveränität (Demokratie); zwischen diesen beiden äußersten Gegensätzen steht die parlamentarische Monarchie, bei der der Fürst und das durch das Parlament vertretene Volk zusammen nach den durch die Verfassung gegebenen Zuständigkeitsnormen „Träger der Staatsgewalt", d. h. höchstes Organ, sind, wie in England (King in Parliament), unten S. 102.

Im Deutschen Reiche ist Träger der Staatsgewalt die „Gesamtheit der verbündeten Regierungen" (vgl. über diesen von Bismarck geprägten Ausdruck S. 206); in den Gliedstaaten selbst ist der Landesherr das höchste Organ, in den Hansestädten aber gemäß ihrer Verfassungen „Senat und Bürgerschaft".

γ. Die Staatsorgane werden verschiedenartigen Einteilungen unterworfen.

a. Man spricht von unmittelbaren und mittelbaren Organen, je nachdem die Organstellung auf der Verfassung beruht (wie die des „Trägers der Staatsgewalt") oder sich aus der Bestellung durch ein anderes (höheres) Staatsorgan ableitet (wie die der Staatsbeamten).

Die unmittelbaren Organe werden auch als primäre, die mittelbaren als sekundäre bezeichnet. Einen anderen Sinn verbindet Jellinek mit diesen Worten. Er nennt sekundäre Organe solche, die Organe eines Organs sind, so besonders das Parlament, das (sekundäres) Organ des Staatsvolkes (als des primären Organs) sei.

b. Man unterscheidet ferner:

selbständige Organe, die den Staatswillen allein betätigen, und unselbständige, die nur im Zusammenhang mit einem anderen Organ die Staatsgewalt ausüben können (z. B. das Parlament in der konstitutionellen Monarchie und die Gemeindevertretungen in den der Selbstverwaltung, S. 177 ff., teilhaftigen Kommunalverbänden);

einfache Staatsorgane im Gegensatz zu den qualifizierten (potenzierten), bei denen die Voraussetzung einer Organstellung die Innehabung einer anderen Organstellung ist (Deutscher Kaiser ist der jeweilige König von Preußen, RV. Art. 11 I; der Ersten Kammer in Elsaß-Lothringen gehören gewisse Behördenvorstände an, Els.-Lothr. Verf. § 6 I);

notwendige Staatsorgane, d. h. durch Verfassung oder Gesetz vorgeschriebene (z. B. der Reichskanzler, RV. Art. 15 I) und fakultative, d. h. nach dem Ermessen des Trägers der Staatsgewalt zu bestellende (z. B. der Reichskanzlerstellvertreter, RG. vom 17. März 1878).

c. Eigenschaften der Staatsgewalt.

1. Unteilbarkeit.

Die Staatsgewalt ist einheitlich und unteilbar (une et indivisible); denn sie ist der Staatswille in seiner Betätigung, und dieser ist seinem Wesen nach unteilbar. Wenn man (S. 133 ff.) von „Teilung der Gewalten" spricht, so ist damit nur gemeint, daß die verschiedenen Betätigungen (Funktionen) der Staatsgewalt von verschiedenen Organen vorgenommen werden sollen, damit eine gegenseitige Ueberwachung dieser Ausüber des (einheitlichen) Staatswillens zur Vermeidung von Zuständigkeitsüberschreitungen stattfinden kann. Ebensowenig widerspricht die Verteilung der Gewalten zwischen Bundesstaat und Gliedstaat (S. 120 ff.) dem Begriffe der ein-

heitlichen Staatsgewalt; denn auch hier handelt es sich nur um eine Zuständigkeitsverteilung, d. h. um eine Verteilung der Ausübung der Staatsgewalt nach den Gegenständen der staatlichen Betätigung.

2. Unverantwortlichkeit.

α. Die Staatsgewalt ist insofern unverantwortlich, als in der Regel (S. 23) keine höhere Gewalt über ihr steht, die sie zur Verantwortung ziehen kann. Begrifflich ist die Unverantwortlichkeit aber keine Eigenschaft der Staatsgewalt. Das zeigt sich: staatsrechtlich z. B. im Bundesstaat, der den Gliedstaat zur Erfüllung seiner verfassungsmäßigen Bundespflichten zwingen kann (z. B. RV. Art. 19 „im Wege der Exekution"), völkerrechtlich in dem Grundsatze, daß jedes Glied der Völkerrechtsgemeinschaft für schuldhafte, völkerrechtswidrige Eingriffe in die Interessen anderer Staaten verantwortlich gemacht werden kann.

Gleich allen völkerrechtlichen Grundsätzen beruht auch dieser auf der Selbstbindung der Kulturstaaten und kann mangels einer überragenden rechtlich begründeten Macht äußersten Falls nur mit den Waffen durchgesetzt werden. Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit für rechtsverletzende Staatsdelikte wird besonders im Kriegsfalle bei Verletzung der Neutralität praktisch.

Vgl. hierzu die Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907, betr. die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs, bzw. der Neutralen im Falle eines Seekriegs.

Am berühmtesten ist der Alabamafall. England hatte während des amerikanischen Bürgerkrieges (1865) geduldet, daß Kaperschiffe der Südstaaten (darunter die „Alabama") in englischen Häfen ausgerüstet wurden. Die Vereinigten Staaten machten England für die durch diese Kreuzer verursachten Schäden verantwortlich; es kam 1871 zu einem Schiedsvertrag, und England wurde 1872 durch Schiedsspruch zur Zahlung von 15½ Mill. Dollars verurteilt.

β. Mit der Frage der Unverantwortlichkeit der Staatsgewalt nicht zu verwechseln ist die Frage der Unverantwortlichkeit des Staatsträgers für seine rechtsverletzenden Handlungen, auch wenn er diese nicht namens des Staates, sondern als Privatperson vornimmt.

Den rechtsgeschichtlichen Ausgangspunkt bildet Ulpians Satz in D. 1, 3, 31: princeps legibus solutus est; Augusta (seine Gemahlin) autem, licet legibus soluta non est, principes tamen eadem illi privilegia tribuunt, quae ipsi habent. Dieser Satz bezog sich zwar nur auf die Befreiung des princeps von den Inkapazitätsvorschriften der lex Julia et Papia Poppaea (4—9 n. Chr.), wurde aber schon in der späteren römischen Kaiserzeit zur Begründung des Satzes benutzt, daß der Herrscher über den Gesetzen stehe („legibus solutus"). Dieser Grundsatz wurde dann in den absoluten Monarchien, in denen die Staatsgewalt als im Herrscher verkörpert angesehen wurde (S. 37), aus dem Begriffe der Souveränität des Herrschers gefolgert.

Heute ist man sich einig darüber, daß der Herrscher im monarchischen Staate zwar strafrechtlich unverantwortlich ist, weil es an einer über ihm stehenden und ihn zur Verantwortung ziehenden Gewalt fehlt, daß er aber an sich den Staatsgesetzen wie jeder andere Bürger untersteht, so daß er für rechtsverletzende Handlungen begrifflich verantwortlich gemacht werden kann. Die strafrechtliche Unverantwortlichkeit wird in England durch den Satz: the King can do no wrong ausgedrückt und findet sich vielfach in den Verfassungen sichergestellt, z. B. in PrVU. Art. 43: „Die Person des Königs ist unverletzlich" (in Nachbildung der belgischen Verfassung, Art. 63: „La personne du roi est inviolable, les ministres sont responsables"). Die privatrechtliche Verantwortlichkeit ist im EGZPO. § 5 vorausgesetzt und insofern reichsrechtlich gesichert, als die Zulässigkeit des Rechtsweges für vermögensrechtliche Ansprüche Dritter nicht von der Einwilligung des Landesherrn abhängig gemacht werden darf. In Preußen erfolgt die Erhebung solcher Ansprüche gegen den König (und die Mitglieder der Königlichen Familie) vor dem Geheimen Justizrat, einem bei dem Kammergericht (Oberlandesgericht Berlin) bestehenden Sondergerichtshof (Z. I § 11 [20]: 12 Mitglieder, von denen 5 die erste, 7 die zweite Instanz bilden; die dritte Instanz bildet das Reichsgericht; PrG. vom 26. April 1851 Art. III, AGGVG. § 18, AGZPO. § 4, KaiserVerordn. vom 26. September 1879 § 2).

3. Legitimität.

Legitim ist die dem bestehenden Rechtszustande entsprechende, illegitim die ihm widersprechende Staatsgewalt. Die — durch eine Revolution — rechtswidrig erlangte („usurpierte"), also zunächst illegitime Staatsgewalt, kann durch eine als Aenderung des bisherigen Rechtszustandes aufzufassende Anerkennung seitens des Volkes oder der übrigen Staaten zur legitimen werden. Die Befugnis zur Ausübung der Staatsgewalt hängt aber von ihrem tatsächlichen, nicht von dem recht-

mäßigen Erwerb ab. Hat sich jemand im Widerspruch mit dem bestehenden Recht wirklich in den Besitz der Staatsgewalt gesetzt — wie Napoleon I. und Napoleon III. durch die Staatsstreiche vom 18. Brumaire (9. November) 1799 bzw. vom 2. Dezember 1851, im Gegensatze zu einem bloßen „Prätendenten", der zum dauernden Besitze der Staatsgewalt nicht gelangt ist — und wird ihm die Gewalt alsdann wieder entrissen („Restauration" des früheren Herrschers), so sind die von dem Zwischengewalthaber vorgenommenen Staatsakte (z. B. die Aufnahme von Staatsschulden) auch von dem Nachfolger anzuerkennen.

Unter dem Zeichen des Legitimitätsprinzips, d. h. des Bestrebens, den damaligen Zustand der Staatsverfassungen und den nach Beendigung der Napoleonischen Wirren durch den Wiener Kongreß geschaffenen Besitzstand durch gegenseitige Garantie gegen revolutionäre Versuche zu sichern, stand die „Heilige Allianz" zwischen den Herrschern Rußlands, Österreichs und Preußens (1815), die sich durch den Beitritt Englands (1815) und Frankreichs (Aachener Kongreß, 1818) zur „Pentarchie der Großmächte" erweiterte. Aber diese Vereinigung hinderte weder die Loslösung der mittel- und südamerikanischen Kolonien Spaniens und Portugals und ihre Entwickelung zu selbständigen Staaten (1810—1825), noch die Loslösung Griechenlands von der Türkei (1830) oder Belgiens von den Niederlanden (1830). Überall wurden die neu entstandenen illegitimen Staatsgewalten sehr bald von den Großmächten anerkannt und damit „legitim".

§ 6. Das Wesen des Staates (Theorien über die Staatsnatur).

a. Allgemeines.

Unter den vielfachen Streitfragen der allgemeinen Staatslehre nimmt die nach der inneren Natur, der begrifflichen Konstruktion, dem Wesen des Staates seit Jahrhunderten die erste Stelle ein.

1. Bei der Erörterung dieser Frage ist eine doppelte Betrachtungsweise möglich: man kann das Wesen des Staates als eines sozialen Gebildes oder als einer Rechtseinrichtung zu ergründen versuchen. So lassen sich die zahllosen im Laufe der Jahrhunderte aufgestellten und begründeten Staatstheorien in

die beiden Gruppen der nichtjuristischen (realistischen, unten c) und der juristischen (unten d) einordnen.

2. Unter den Staatstheorien, die das Wesen des Staates als eines Gesellschaftsgebildes erforschen, begnügen sich einzelne (objektive, materialistische Staatstheorien, unt. c 1) mit der äußerlichen Betrachtung des Staates und seiner sinnlich wahrnehmbaren Betätigungen. Andere (subjektive Staatstheorien, unt. c 2) erklären diese Betrachtungsweise für unvollständig; sie verlangen Berücksichtigung der den gesellschaftlichen Vorgängen zugrunde liegenden psychischen Akte, also eine Erforschung der innerlichen Umstände, deren Ergebnis der Staat ist.

b. Übersicht.

Die nichtjuristischen (realistischen) Staatstheorien (c).

1. Objektive Staatstheorien (c 1).
α. Der Staat eine Tatsache (c 1 α).
β. Der Staat ein Zustand (c 1 β).
γ. Der Staat das Staatsvolk (c 1 γ).
δ. Der Staat der Herrscher (c 1 δ).

2. Subjektive (idealistische) Staatstheorien (c 2).

α. Die organische Staatstheorie (c 2 α)
β. Die teleologische Staatstheorie (c 2 β).

Die juristischen Staatstheorien (d).

1. Die Objekttheorie (d 1).
2. Die Verhältnistheorie (d 2).
3. Die Subjekttheorie (d 3).

c. Die nichtjuristischen (realistischen) Staatstheorien.

1. Objektive Staatstheorien.

α. Der Staat eine Tatsache.

Damit soll gesagt werden (Schleiermacher, v. Seydel), daß der Staat keine Fiktion oder Abstraktion, sondern eine tatsächlich vorhandene Erscheinung ist.

Mit diesem Schlagwort wird das Vorhandensein des Staates festgestellt, aber keinerlei Erklärung seines Wesens gegeben.

β. Der Staat ein Zustand.

Die Naturrechtler (Kant) bezeichneten die Bindung der Volksgenossen in der Staatsgemeinschaft als status

civilis, im Gegensatz zum ungebundenen status naturalis der nichtstaatlichen Gemeinschaft. Der Staat sei der Zustand der Beherrschung der Volksmenge durch den Herrscher.

Der Zustand „der Beherrschung" löst sich bei näherer Betrachtung in eine unübersehbare Zahl von Unterordnungsverhältnissen auf; das widerspricht aber der Tatsache, daß uns der Staat als Einheit erscheint, und zwar als kontinuierliche Einheit, auf die eine Änderung der Personen der Herrscher und der Beherrschten ebenso einflußlos ist, wie eine Änderung der Beherrschungsform.

γ. Der Staat ist das Staatsvolk.

Diese Anschauung kommt in der Bezeichnung der antiken Staaten als *οἱ Ἀθηναῖοι, οἱ Λακεδαιμόνιοι*, „populus Romanus" zum Ausdruck, ebenso aber z. B. in den auf dem Grundsatz der Volkssouveränität (S. 66) beruhenden modernen Verfassungen, z. B. der nordamerikanischen („We the people of the United States do ordain, and establish this Constitution for the U. S. of America").

Diese Theorie verwechselt die Volksgenossen mit dem als Einheit gedachten und organisierten Volk. Nicht die Volksgenossen in ihrem jeweiligen Bestande bilden den Staat — sonst wäre dessen Fortdauer trotz Wechsel der Personen unverständlich —, sondern das Staatsvolk als solches, das durch eine höchste Gewalt zu einer kontinuierlichen Einheit zusammengefaßt wird.

δ. Der Staat ist der Herrscher.

Wie die unter γ erörterte Theorie das eine, so identifiziert diese der Fürstensouveränität (S. 66) dienende Theorie das zweite der drei Staatselemente mit dem Staat (Staat = Regierung).

a. In der „dualistischen Fassung" (v. Seydel) ist der Herrscher das Subjekt, der aus „Land und Leuten" zusammengesetzte Staat das Objekt der Herrschaft. Diese Theorie kehrt auch unter den Rechtstheorien wieder (S. 42).

b. In der „monistischen Fassung" (so schon Louis XIV.: „L'État c'est moi", vgl. S. 68) ist der Staat der Herrscher, „derjenige, der die Staatsgewalt aus eigenem Recht inne hat" (Bornhak).

Die Identifizierung des Staates mit der Person des Herrschers hätte zur Folge, daß der Staat mit dem Fortfall dieser Person enden müßte. Um dieser der allseitig anerkannten Konti-

nuierlichkeit des Staates („Le roi est mort, vive le roi", „rex non moritur") widersprechenden Folgerung zu entgehen, ist diese Theorie genötigt, zu der Fiktion zu greifen, daß Subjekt der Staatsgewalt die Herrscherinstitution als solche ohne Rücksicht auf die Person des jeweiligen Herrschers sei.

2. Subjektive (idealistische) Staatstheorien.

a. Die organische Staatstheorie.

Der Vergleich des Staates mit dem menschlichen Organismus findet sich schon bei Plato (der Staat ist ein Mensch im großen) und Aristoteles (der Staat war vor den ihn bildenden Individuen da), und liegt auch der Erzählung des Menenius Agrippa von dem Kampf der Glieder gegen den Magen zugrunde, durch die er die streikenden Plebejer nach der secessio plebis auf den mons sacer, 494 v. Chr., zur Rückkehr bewogen haben soll. Sie erhielt sich durch das ganze Mittelalter. In der Neuzeit wurde die „organologische Lehre" von den Naturrechtlern auf das schärfste bekämpft, von Fichte und Schelling aber wieder aufgenommen.

Nach dieser Theorie ist der Staat ein von seinen realen Elementen (Land und Volk) unabhängiges, ihnen selbständig gegenüberstehendes lebendiges Gebilde (ein Organismus), das kraft eigener, ihm innewohnender Kräfte entsteht und sich weiterentwickelt.

Die ältere — eher unter die oben 1 behandelten Staatstheorien gehörende — objektiv realistische Form (Schleiermacher, Bluntschli) behandelte den Staat als einen wirklich vorhandenen, dem Menschen und dem Tiere gleichen, biologischen Organismus höherer Art, als ein übermenschliches Lebewesen, das gleich dem menschlichen und dem tierischen Organismus von den Naturgesetzen in seinem Entstehen, seiner Fortentwicklung und seinem Vergehen beherrscht werde. Die neuere, subjektiv-idealistische Form (unter den Philosophen Wundt und Lasson, unter den Juristen vor allem Gierke) verwirft diese grobsinnliche Gleichstellung des Staatsorganismus mit den eigentlichen Lebewesen. Sie faßt den Staat nicht als eine physische, sondern als eine psychische Realität auf, aber immerhin als eine Realität, etwas wirklich Vorhandenes, nicht bloß Gedachtes oder Vorgestelltes, als eine reale Verbandspersönlichkeit, die in Entstehung, Struktur, Beschaffenheit, Fortentwickelung den Lebewesen gleicht.

a. In der Tat lassen sich Ähnlichkeiten zwischen dem menschlichen oder tierischen Organismus und dem Staatskörper nicht verkennen.

Ebenso wie der Mensch aus einer großen Zahl von Einheiten (Zellen) sich zusammensetzend nach außen hin als *Einheit* erscheint, und zwar immer als die gleiche Einheit, auch wenn seine einzelnen Bestandteile sich verändern oder durch andere ersetzt werden, ebenso erscheint der Staat nach außen hin als einheitliches Gebilde, hinter dem die Einzelpersonen, die seine Substanz bilden, so völlig verschwinden, daß ihr Fortfall und ihre Ersetzung durch andere bedeutungslos ist.

Wie in dem physischen, so verbindet sich sonach auch im sozialen Organismus die *Vielheit der Teile zur Einheit des Ganzen*. Hierzu kommt aber noch eine weitere Analogie: wie im physischen, so herrscht auch im sozialen Organismus eine *wechselseitige Abhängigkeit und Zweckwirkung* des Ganzen und seiner Teile. Die Zelle dient dem Gesamtorganismus und erhält und entwickelt sich in und mit diesem weiter.

Endlich tritt im biologischen wie im sozialen Organismus mit seiner Fortentwicklung zu höherer Stufe eine immer zunehmende *Arbeitsteilung der Organe*, eine Differenzierung der Funktionen ein.

b. Diesen die organologische Theorie stützenden Umständen wird von den Vertretern anderer Ansichten entgegengehalten:

Die wissenschaftliche Behandlung des Staates als eines dem tierischen ähnlichen Organismus scheitere zunächst an der *Unbestimmtheit des Begriffes Organismus*. Dieser Begriff sei der Naturwissenschaft entlehnt. In dieser selbst aber sei der Begriff außerordentlich streitig. Die Anhänger des *Mechanismus* erblickten in den organischen wie in den anorganischen Gebilden das Ergebnis von mechanischen Prozessen, von zielllosen Bewegungsvorgängen chemischer und physikalischer Natur, während die Anhänger des *Vitalismus* diese Gleichstellung leugnen und behaupten, daß Organismus ein Gebilde sei, in dem eigene zwecksetzende (teleologische) Triebkräfte (Dominanten), eigene Energie- und Lebenskräfte tätig seien, die die Fortentwickelung in einer von den Naturkräften unabhängigen Weise beeinflussen. Ein so streitiger Begriff sei aber nicht geeignet, als Grundlage wissenschaftlicher Forschung zu dienen.

Ferner lebe die von den Organologen konstruierte reale Verbandspersönlichkeit nur in der Idee. In Wirklichkeit lasse sich keine Gesamtpsyche, kein Gemeinbewußtsein oder Gemeinwille nachweisen.

Endlich seien die Ähnlichkeiten zwischen dem lebendigen und dem sozialen Organismus nur äußerlicher Natur und ihnen stünden tiefgreifende innere Unterschiede entgegen. Es sei nicht richtig, daß die Volksgenossen zu einander in einem gleichen

Abhängigkeitsverhältnisse sich befänden, wie die Zellen des tierischen Organismus. Dieser unterliege in seinem Entstehen und Bestehen organischen Gesetzen, während sich die Entwickelung der Staatskörper vielfach durch menschliches Eingreifen vollziehe. Den sozialen Organisationen fehle auch die allem Organischen eigene Fähigkeit zur Fortpflanzung, zur Erhaltung der Art.

c. Das Verdienst der Organtheorie liegt, wie auch ihre Gegner anerkennen, in der Fortentwickelung des Staatsbegriffes in einer doppelten Richtung. Einmal ist dadurch die naturrechtlich-mechanistische Anschauung (S. 48 f.) überwunden worden, die den Staat lediglich als eine künstliche Schöpfung der Menschen, als einen Mechanismus, eine Maschine oder Anstalt kennzeichnet, während die Organtheorie den Staat als ein von ihm immanenten natürlichen Kräften beherrschtes Gebilde auffaßt; und ferner ist durch die Behandlung der Staatsangehörigen als der den Staatsorganismus bildenden Zellen der Gedanke lebendig geworden, daß alle diese Glieder an der Gestaltung des Staatslebens tätig und für die Bildung des Staatswillens maßgebend sein müssen.

β. Die teleologische Staatstheorie (Theorie der Verbandseinheit).

Die neueste, besonders von Jellinek entwickelte, Theorie bezeichnet den Staat als eine durch Beziehung auf gemeinsame Zwecke zu einer Einheit verbundene Willensorganisation. Sie beruht auf folgenden Leitsätzen.

a. Zergliedert man ein Staatswesen, so löst es sich in eine Vielheit von Willensbeziehungen auf. Die im Staate verbundenen Menschen stehen zu den die Staatsgewalt ausübenden Menschen in einem Unter- und Ueberordnungsverhältnis: der Staat ist Herrschaftsorganisation. Sein Wesen ist daher nicht substantiell, besteht vielmehr nur in der Funktion der Herrschaftsausübung. Seine substantiellen Unterlagen sind allein die Staatsgenossen und das Staatsland. Er ist zwar etwas tatsächlich Vorhandenes, nicht bloß Gedachtes, keine bloße Abstraktion, aber er ist nur vorhanden im Bewußtsein der Menschen; er ist eine innere Tatsache.

b. Diese den Staat bildende Willensvielheit wird durch gemeinsame Zwecke (teleologisch) zu einer Einheit zusammengefaßt: Der Staat ist ein Gemeinwesen. Alle im Staate verbundenen Indi-

viduen wollen diese Verbindung zwecks Ermöglichung der Erfüllung der Staatsaufgaben.

c. Zur äußerlichen Betätigung kommt dieser Zweckwille in den Staatsorganen, den physischen Willenswerkzeugen.

d. So erklärt sich die Einheit des Ganzen trotz Vielheit der den Staat bildenden Elemente; die Kontinuität des Staates trotz Wechsel dieser Elemente und der staatlichen Verfassungen, Organisationen und Einrichtungen; die Stellung der Organe als Träger des Staatswillens.

Welche Zwecke der Staat im einzelnen verfolgen soll, ist bestritten (unten S. 52 ff.). Die Art der von ihm verfolgten Zwecke gibt aber jedenfalls ein Unterscheidungsmerkmal zu anderen Gemeinschaften. Von der dem Staat eingeordneten Gebietskörperschaft (S. 28) unterscheidet sich der Staat durch die Allseitigkeit der Gemeinschaftszwecke, während bei jeder anderen Gebietskörperschaft eine Beschränkung dieser Zwecke stattfindet. Von der Kirche, die an sich auch zwei der drei Begriffselemente des Staates (Personen, Land, Gewalt, S. 9), nämlich die Personen und die Gewalt begreift, unterscheidet sich der Staat ebenfalls durch die Verschiedenheit der Gemeinschaftszwecke: die Kirche verfolgt religiöse, der Staat weltliche Zwecke. Von den Gemeinschaften des Privatrechts unterscheidet sich der Staat endlich dadurch, daß jene Gemeinschaften private Interessen mit den Mitteln des Privatrechts zu erreichen bestrebt sind, während der Staat öffentliche Aufgaben kraft seiner Herrschergewalt erfüllt.

d. Die juristischen Staatstheorien.

Es handelt sich hierbei (S. 35) um die Konstruktion des Staates nicht vom sozialen, sondern vom juristischen Standpunkt aus, um die Frage, welcher der anerkannten Rechtsbegriffe der Begriff Staat unterzuordnen ist. In dieser Beziehung sind drei Theorien verteidigt worden, von denen die letzte zurzeit mit Recht die übrigen verdrängt hat.

1. Der Staat ist Rechtsobjekt (Objekttheorie).

Im Mittelalter und bis in die neuere Zeit faßte man das Staatsland als Eigentum (dominium eminens) des Herrschers, die Staatsangehörigen als seine Untertanen auf, und indem man Land und Leute als den Staat bezeichnete, erklärte man ihn für das Objekt, auf das sich

das Herrscherrecht erstreckte. Man folgerte daraus das unbeschränkte Verfügungsrecht des Herrschers über Land und Leute wie das eines Eigentümers über seine Sache. In neuerer Zeit hat v. Seydel in seiner Herrschaftstheorie (S. 37) dieser Anschauung eine neue Begründung gegeben.

Der Fehler der Objekttheorie liegt vor allem darin, daß sie die drei anerkannten Elemente jedes Staatswesens: Gebiet, Volk, Staatsgewalt auseinanderreißt und die beiden ersten der letzteren gegenüberstellt.

2. Der Staat ist ein Rechtsverhältnis (Verhältnistheorie).

Die diese Theorie verteidigenden Schriftsteller (Loening, Hänel, Binding) fassen den Staat auf als Rechtsverhältnis zwischen dem Herrscher und den Beherrschten. Der Staat sei eine Summe von neben und nach einander bestehenden rechtlich geordneten Herrschafts- und Unterordnungsverhältnissen.

Diese Konstruktion erklärt weder die zweifellos bestehende Einheit des Staates, noch die Bildung des Staatswillens, noch die Möglichkeit, mit anderen Staaten in Rechtsbeziehungen zu treten; denn Rechtsverhältnisse können unter einander kein Rechtsverhältnis begründen. Sie erklärt ferner nicht, wie dieses Rechtsverhältnis entstehen soll. Denn ein solches setzt logischerweise eine rechtliche Grundlage voraus; diese könnte aber erst durch den Staat geschaffen werden.

3. Der Staat ist ein Rechtssubjekt (Persönlichkeitstheorie).

α. Für die rechtliche Behandlung des Staates allein brauchbar ist die schon im Altertum verteidigte, aber erst von den Naturrechtlern (Hugo Grotius, Hobbes, Locke, Pufendorf) ausgebildete Anschauung, daß der Staat eine Person, eine juristische Person ist, die gleich den natürlichen Personen mit Rechts- und Handlungsfähigkeit ausgestattet ist. So erklärt sich das Erscheinen des Staats als eines von der Summe der Volksgenossen streng unterschiedenen, über ihnen stehenden Rechtsträgers in staatlicher, völkerrechtlicher und privatrechtlicher Beziehung. Als Rechtssubjekt des öffentlichen Rechts bezeichnet man ihn als Träger der Staatshoheitsrechte, in privatrechtlicher Beziehung als Fiskus (fiscus, Korb = kaiserliche Kasse). So erklärt sich ferner die Bildung und Betätigung des Staatswillens durch

die verfassungsmäßig berufenen Organe und die Kontinuierlichkeit der staatlichen Existenz gegenüber dem Wechsel der Generationen und der Staatsformen. Diese Theorie entspricht der soziologischen Auffassung des Staates als einer Zweckorganisation (S. 40): die vom Staate verfolgten Gemeinschaftszwecke können auf rechtlichem Gebiete nur durch ein Rechtssubjekt verwirklicht werden.

Gegen die Unterstellung des Staates unter den Rechtsbegriff der juristischen Person wird eingewendet, daß dieser Rechtsbegriff erst vom Staate geschaffen sei, daß es also unlogisch sei, ihn zur Konstruktion des Staatsbegriffes zu verwenden. Diese Voraussetzung ist aber falsch. Der Begriff der juristischen Person beruht wie der der natürlichen nicht auf positiver Rechtsschaffung durch einen bestimmten Staat, sondern gehört zu den Grundbegriffen des Rechts.

β. Wie die staatliche Rechtspersönlichkeit selbst zu erfassen sei, ist streitig. Es kommen hierbei dieselben Theorien in Betracht, die für die Konstruktion der juristischen Personen überhaupt aufgestellt worden sind (L. I § 14 a): besonders die Fiktionstheorie (Hänel, Rehm), wonach der Staat kein wirkliches, sondern ein nur gedachtes Rechtssubjekt ist, und dem gegenüber die auf der organischen Staatstheorie (S. 38) beruhende Theorie der realen Verbandspersönlichkeit (Gierke), die den Staat als eine dem natürlichen Rechtssubjekt völlig gleichzustellende, real vorhandene Gesamtpersönlichkeit auffaßt. Streitig ist ferner, welcher Art der juristischen Personen der Staat zuzurechnen sei: ob der Körperschaften oder der Anstalten (L. I § 17).

e. Begriff des Staates.

Will man die soziologischen und die juristischen Elemente des Staates in eine einheitliche Formel zusammenfassen, so müßte die Begriffsbestimmung nach den bisherigen Erklärungen lauten:

Staat ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts, die eine auf sich selbst beruhende öffentlich-rechtliche Gewalt über ein auf einem bestimmten Gebiet seßhaftes Volk zur Erfüllung allseitiger Gemeinzwecke ausübt.

§ 7. Die Rechtfertigung des Staates. (Theorien über den Rechtsgrund des Staates).

a. Uebersicht.

1. In § 6 war die Frage zu beantworten: was ist der Staat, was ist sein Wesen? Hier handelt es sich um die weitere Frage: weshalb bestehen Staaten, was ist der innere rechtfertigende Grund ihres Bestehens und der staatlichen Zwangsgewalt, die sich in der Wehrpflicht, der Steuerpflicht, dem Verwaltungszwang usw. äußert?

Damit nicht zu verwechseln sind die unten §§ 8, 9 zu beantwortenden Fragen nach dem obersten Zweck und nach dem geschichtlichen Werden (der Entstehung) des Staates.

Auch diese Frage ist seit Jahrtausenden gestellt und im Laufe der Zeit ganz verschieden beantwortet worden. Diese Fragestellung und Beantwortung geschah aber nicht aus rein theoretischem Interesse. Vielmehr wurden von den Vertretern der verschiedenen Theorien über den Staatsgrund wichtige, für die praktische Gestaltung des Staatswesens maßgebende Folgerungen gezogen. Die Geschichte dieser Staatstheorien gibt die Grundlagen der gesamten politischen Entwicklung der Kulturstaaten wieder. Die Staatstheorien wurden in den bewegten Zeiten, in denen der Staatsbau revolutionären Erschütterungen ausgesetzt war, die Kristallisationspunkte, um die sich die Reformbestrebungen gruppierten.

2. Die gegensätzlichen Ideen, auf denen sich die Theorien über den Staatsgrund aufbauen, lassen sich auf die Schlagworte: Individualismus (oder Egoismus) und Sozialismus (oder Altruismus) zurückführen.

Der Individualismus („Freiheitsprinzip") geht davon aus: der Naturmensch ist frei; erst die Kultur unterwirft ihn der staatlichen Ordnung. Diese muß sich daher mit solchen Beschränkungen der natürlichen Freiheit begnügen, die zur Aufrechterhaltung der staatlichen Ordnung unentbehrlich sind.

Der Sozialismus („Ordnungsprinzip") beruht umgekehrt auf der Anschauung, daß der Mensch schon von Natur aus und mit seiner Geburt Staatsangehöriger

wird (*ἄνθρωπος φύσει ζῶον πολιτικόν*, Aristoteles); die Staatsordnung kann ihn sich daher in jeder Beziehung unterwerfen.

Man pflegt den Individualismus als den der germanischen, den Sozialismus als den der antiken griechischen und römischen Staatsidee entsprechenden Grundsatz zu bezeichnen. Doch ist die Berechtigung dieser Anschauung bestritten.

b. Die einzelnen Theorien.

Die verschiedenen Theorien über den Staatsgrund werden durch gewisse Schlagworte gekennzeichnet, die die leitenden Gedanken in einem prägnanten Ausdrucke zusammenfassen. Man kann diese Theorien nach den Wegen, die sie zur Erklärung des Staatsphänomens einschlagen, als historische, theologische, physische, juristische und philosophische bezeichnen; vielfach finden sich Verbindungen zwischen den verschiedenen Theorien.

1. Die historische Theorie

(Bornhak) findet die Rechtfertigung des Staates in ihrem Bestehen seit Menschengedenken. Aus der Familie, dem ursprünglichsten Verbande, sei im Laufe der Generationen das Geschlecht erwachsen, aus diesem der Geschlechterstaat. Dieser habe sich nach Lockerung des Geschlechtsverbandes und Hinzutritt neuer Elemente in den ständischen und dann in den staatsbürgerlichen Staat umgewandelt. Der Staat trage seine Rechtfertigung in sich; es sei schon entwürdigend, ihn nach seiner Legitimation zu fragen (Nietzsche).

Dies ist eine Feststellung des tatsächlichen Bestehens (S. 39), aber keine Erklärung der Notwendigkeit und der inneren Berechtigung des Bestehens des Staates.

2. Die theologische (theokratische) Theorie

führt das Bestehen des Staates auf göttliche Einsetzung und die Unterwerfung der Individuen unter die Staatsgewalt auf göttliches Gebot zurück.

Diese Idee findet sich schon in den Digesten (D. 1, 3, 2) mit den Worten des Demosthenes, daß das Gesetz Erfindung und Geschenk Gottes sei; ferner in des Kirchenvaters Augustinus (354 bis 430) Werk „De civitate dei". Sie ist in neuerer Zeit von katholischer (de Maistre, 1754—1821; v. Görres, 1776—1848) und evangelisch-orthodoxer Seite (Friedrich Julius Stahl, 1802—1861, der Begründer der modernen christlich-konservativen

Weltanschauung) neu verteidigt worden; in allen Fällen mit politischen Tendenzen. Aus der Einsetzung des Staates durch Gott ist nicht nur die Herrschaft der Kirche (der civitas dei) über den Staat (der civitas terrena) hergeleitet, sondern auch eine bestimmte Verfassungsform als dem göttlichen Gebot (ius divinum) entsprechend behauptet worden, und zwar sowohl die Fürsten- (Bossuet) wie die Volkssouveränität (protestantische Monarchomachen, Puritaner).

Auf dieser Lehre beruht auch — hergeleitet aus Ev. Lukas 22, 38 — die Zweischwertertheorie, wonach Gott zwei Schwerter zum Schutze der Christenheit eingesetzt habe, das geistliche und das weltliche. Nach klerikaler Auffassung, wie sie noch im Schwabenspiegel (1275) vertreten war, sind beide dem Papste gegeben, der das weltliche dem Kaiser verliehen habe; daher sei das geistliche von der Kirche, das weltliche für sie zu führen (Bonifaz VIII.). Nach der Darstellung des Sachsenspiegels (um 1230) dagegen ist das weltliche Schwert von Gott dem Kaiser unmittelbar verliehen, daher dem geistlichen gleich-, nicht untergeordnet.

Die metaphysische Begründung ist für die Erforschung wissenschaftlicher Probleme unbrauchbar. Es handelt sich bei dieser Theorie um Glaubenssätze, nicht um eine wissenschaftliche Erörterung.

3. Die physische (Macht-) Theorie

rechtfertigt den Staat aus dem die Natur beherrschenden ewigen (kosmischen) Naturgesetz, nach dem das Schwächere dem Stärkeren notwendig untergeordnet ist. Der Staat ist das naturnotwendige Ergebnis sozialer Machtverhältnisse; der einzelne hat sich dieser Tatsache zu unterwerfen, wie anderen Naturereignissen.

Die Machttheorie, als das Naturgesetz der Herrschaft des Stärkeren über den Schwächeren, ist schon von Plutarch (als *πρεσβύτατος τῶν νόμων*) und den Sophisten aufgestellt und ist in neuerer Zeit von Baruch Spinoza (1632—1677, Tractatus theologico-politicus) und Karl Ludwig von Haller (1768—1854, Restauration der Staatswissenschaften) neu begründet worden. Von den Gegnern wird die Grundlage der Machttheorie, das Bestehen unwandelbarer Naturgesetze für das soziale Leben, aus denen der Staat mit Naturnotwendigkeit erwachsen sei, bestritten. Die das soziale Leben beherrschenden Kräfte seien der Entwicklung unterworfen, und diese Entwicklung werde erfahrungsgemäß in weitgehendem Maße durch menschliche Einwirkung beeinflußt. Die Staatsgewalt beruhe — wie das Verhältnis der geringen Zahl der Herrschenden zur Ueberzahl der Beherrschten ergebe — nicht auf physischer, sondern psychischer Macht. Wenn der Staat allein auf die Macht gestützt werde, zwischen Herrscher und Beherrschten nicht auch ein sittliches Band bestehe, so würde dadurch bei den sich als unterdrückt und ausgebeutet fühlenden

Bevölkerungsklassen das Streben ausgelöst werden, eine Aenderung der Machtverhältnisse herbeizuführen. In der Tat ist in der sozialistischen Agitation (Lassalle, Marx, Engels) die Machttheorie dazu benutzt worden, um den modernen Staat zu diskreditieren, weil er auf brutaler Ausnutzung der Macht bevorrechtigter Klassen beruhe und auf Ausbeutung der großen Masse des Volkes gerichtet sei.

4. Die juristischen (Rechts-)Theorien

leiten das Bestehen des Staats und die Rechtfertigung der Staatsgewalt aus Rechtsbegriffen und -einrichtungen ab.

Sie kranken sämtlich an dem logischen Fehler, daß sie den Staat auf das Recht gründen, während dieses sich erst auf Grundlage des Staates bilden kann. Um ein außerstaatliches Recht zu gewinnen, müßte eine Art Weltstaat aller Kulturvölker konstruiert werden, an den zurzeit nicht zu denken ist. Einige Ansätze finden sich im Weltrecht, das für einige Rechtsgebiete (Wechsel-, Scheck-, Prozeß-, Familienrecht, S. 18) angebahnt ist. Es handelt sich aber hier nur um völkerrechtliche Verträge zwischen selbständigen Staaten, nicht um Rechtsschöpfungen einer über ihnen stehenden Gemeinschaft als solcher.

Die aufgestellten Rechtstheorien lassen sich unter drei Gruppen (familien-, sachen-, vertragsrechtliche) zusammenfassen.

α. Die patriarchalische oder Familientheorie

betrachtet den Staat als einen aus der Familiengemeinschaft erwachsenen erweiterten Verband. Familie, Geschlecht, Stamm, Volk; so der israelitische Staat (12 Stämme = 12 Söhne Jakobs) und der römische Staat (die 3 tribus Ramnes, Tities, Luceres, zu je 10 curiae, zu je 10 gentes = 300 gentes). Die Staatsgewalt ist die über diesen Verband ausgedehnte Herrschaft des pater familias („Landesvater").

Diese um 1650 von dem Engländer Filmar (während des Kampfes Karls I. mit dem Parlament) und dem Holländer Grauwinkel begründete Theorie widerspricht allen geschichtlichen Erfahrungen und wird dem von der Familie seiner Natur nach völlig verschiedenen Staatswesen in keiner Weise gerecht. Sie ist heute überwunden.

β. Die Patrimonial-(Eigentums-)Theorie

baut den Staat auf dem angeblich vor jeder Staats- und Rechtsordnung bestehenden Eigentum auf. Die dem Für-

sten zustehende Staatsgewalt beruhe auf seinem Obereigentum am Staatsland (dominium terrae).

Diese Theorie fand ihre Stütze in den deutschrechtlichen Anschauungen des Mittelalters. Nach der dieses beherrschenden feudalen Auffassung ist die Landeshoheit (superioritas territorialis) die Folge der Grundherrschaft, ein mit dieser verbundenes dingliches Recht. Die Patrimonialtheorie wurde wissenschaftlich begründet von Biener (De natura et indole dominii in territoriis Germaniae, 1780) und von Karl Ludwig von Haller (1768 bis 1854, Restauration der Staatswissenschaften), ist aber heute als jeder historischen und logischen Grundlage entbehrend allseitig aufgegeben.

γ. Die Vertragstheorie

führt die Entstehung des Staates und das Bestehen einer Staatsgewalt auf einen Vertrag der Staatsgenossen zurück.

Im Naturzustande hätten die Menschen ohne gegenseitige Hemmung allein ihren Trieben folgend gelebt. Dadurch hätte ein fortwährender Kriegszustand bestanden (bellum omnium contra omnes), der jede Sicherheit des Lebensgenusses und jede Entwicklung gehindert habe. Daher habe der Selbsterhaltungstrieb (philautia), die Furcht und der Geselligkeitstrieb (socialitas) die Menschen zu der Einsicht gebracht, daß der anarchische Zustand (status naturalis) durch einen geordneten (status civilis) im Wege der Uebereinkunft ersetzt werden müsse. Diese sei die causa proxima, die Triebe seien die causa remota der Staatenbildung.

a. Die Rechtfertigung des Staates aus einem Vertrage findet sich schon bei Plato (427—347 v. Chr.) und den Epikuräern. Auch aus der Bibel lassen sich Anschauungen über eine vertragsmäßige Begründung des Staates und der Staatsgewalt anführen (Bund Gottes mit Josua, Einsetzung Sauls als König, Bund Davids mit den Stämmen Israels zu Hebron). Ihre eigentliche Ausbildung hat die Vertragstheorie aber durch die naturrechtliche Schule erhalten, außer durch Hugo Grotius (1583—1645) vor allem durch Thomas Hobbes (1588—1679, „De cive", 1642; „Leviathan — d. h. der Staat, als das alle andern Gewalten verzehrende Tier — or the matter, form and authority of government, 1651), Jean Jacques Rousseau (1712 bis 1778, „Contrat social ou Principes du droit politique",

1762) und Immanuel Kant (1724—1804, „Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre", 1797).

b. Die Vertragstheorie vermischt sich vielfach mit anderen Theorien (z. B. in der Form, daß die Einsetzung des Staates selbst auf Gott und nur die der Staatsgewalt auf einen Vertrag zurückgeführt wird) und erscheint in verschiedenartiger Ausgestaltung.

1) Die rein historische Form (Locke, Pufendorf) nimmt einen wirklichen geschichtlichen Vorgang zum Ausgangspunkt, während die spekulativ-rationale Form (Hobbes, Rousseau, Kant) die Rechtfertigung des Staates und der Staatsgewalt in dem fortdauernden Einverständnis der Volksgenossen findet.

2) Der als geschlossen unterstellte Sozialvertrag wird von Hobbes als einheitlicher Vertrag angesehen. Dagegen unterscheidet die spätere naturrechtliche Wissenschaft (Pufendorf): das pactum unionis (den Urvertrag, durch den eine societas sine imperio entsteht), das pactum constitutionis (den die Verfassung begründenden Vertrag, durch den die Staatsform, die Staatsorganisation und die Staatsgewalt begründet wird) und das pactum subiectionis (die vertragsmäßige Unterwerfung der Volksgenossen unter die Staatsgewalt).

c. Die Vertragstheorie ist von den verschiedensten politischen Richtungen zur Begründung ihrer Bestrebungen benutzt worden.

1) Hobbes benutzt sie (im Interesse der Stuarts in ihrem Kampf mit dem Parlament) zur Begründung der absoluten Monarchie: die durch den Sozialvertrag erfolgte Unterwerfung der Volksgenossen sei geschehen, damit jeder zu seinem Rechte käme. Dieser Zweck könne nur erreicht werden, wenn dem Herrscher eine unumschränkte Macht zur Seite stünde, die hinreiche, die antisozialen, egoistischen Triebe der einzelnen niederzuhalten.

2) Rousseau verwendet umgekehrt die Vertragstheorie zur Verfechtung der Volkssouveränität (er ist damit der geistige Urheber der französischen Revolution geworden, (S. 99): „L'homme est né libre." Diese

ihm eingeborene Freiheit ist in seiner Natur begründet, unveräußerlich und unverzichtbar. Die Staatsgewalt steht den Volksgenossen zu, durch die sie begründet ist und in deren freien Willen sie ihre alleinige dauernde Stütze findet.

Die historische Form der Vertragstheorie wird als eine der geschichtlichen Erfahrung widersprechende, phantastische Erfindung gegenwärtig nicht mehr verteidigt. Der spekulativ-rationalen Form steht — außer dem allen Vertragstheorien anhaftenden Fehler, daß sie den Staat auf eine Rechtsbasis gründen, die erst durch den Staat geschaffen werden kann (S. 47) — der Umstand entgegen, daß, wenn die jeweiligen Volksgenossen den Staat und die Staatsgewalt durch ihren freien Willen begründen und aufrechterhalten, sie auch imstande sein müßten, durch Aufgabe dieses Willens den Staat zur Auflösung zu bringen.

b. Die Vertragslehre hat trotz ihres fehlerhaften Ausgangspunktes Jahrhunderte hindurch die staatsrechtlichen Anschauungen beherrscht und bildet die Grundlage, auf der wichtige Institutionen des modernen Verfassungsrechts beruhen, vor allem die sog. Grundrechte (S. 129) und deren Sicherstellung in den Verfassungsurkunden. Auf sie führt die französische Idee des Plebiszits (S. 95) und die schweizerische und amerikanische des Referendums (S. 95) zurück. Sie bildet die Basis zahlreicher Staatengründungen in der neuen Welt (Pflanzungsverträge auswandernder Kolonisten, z. B. an Bord der Mayflower, 1620, zur Gründung von New-Plymouth, S. 128), in Anlehnung an die Anschauung der independenten Puritaner (calvinistischen Schotten), daß wie die Kirchengemeinde so auch der Staat auf einem von allen Staatsangehörigen einstimmig zu schließenden Gesellschaftsvertrage, Covenant, beruhe.

5. Die philosophischen Theorien.

a. Die psychologische Theorie

rechtfertigt den Staat aus den dem Menschen durch die Natur eingepflanzten Trieben, insbesondere dem Selbsterhaltungstrieb (philautia), der Furcht und dem Geselligkeitstrieb (socialitas, so schon Aristoteles: *ἄνθρωπος φύσει ζῶον πολιτικόν*).

Diese Theorie kann bestenfalls das Zusammenleben der Menschen und die Entstehung der Staatsgemeinschaft begründen,

aber nicht die Entstehung der Staatsgewalt und die Unterwerfung der Menschen unter diese rechtfertigen.

β. Die ethische Theorie

findet die Rechtfertigung des Staates und der Staatsgewalt in der sittlichen Forderung des Zusammenlebens der Menschen in einer geordneten Gemeinschaft. Die Gemeinschaft sei notwendig, um die sittlichen Kräfte der Menschen zur vollen Entfaltung zu bringen. Jeder in dieser Gemeinschaft Lebende habe daher die sittliche Pflicht, sich dem Staatsganzen einzufügen und dem von ihm ausgehenden Zwang unterzuordnen.

Die ethische Vervollkommnungspflicht als causa remota der Staatsbildung ist schon von dem Naturrechtler Christian von Wolff (1679—1754) hervorgehoben worden. Als Verkörperung der sittlichen Idee erscheint der Staat bei Hegel (1770 bis 1831, „Grundlinien der Philosophie des Rechts", 1820).

γ. Der Staat ist Vernunftnotwendigkeit.

Diese sog. ideale Theorie betrachtet den Staat und die Staatsgewalt als Ergebnis vernunftgemäßer Erkenntnis, nämlich der Anschauung, daß:

a. die Staatsgemeinschaft erforderlich ist zur Erreichung der Lebenszwecke der Menschen, insbesondere der Kultur (Kohler), und zwar sowohl nach der materiellen Seite (bestmögliche Erlangung und Verwendung der Güter durch gemeinsame Arbeit) als nach der ideellen Seite (bestmögliche Entwicklung der geistigen und sittlichen Kräfte in der Gemeinschaft);

b. die Staatsgewalt erforderlich ist, um diese Lebenszwecke in Sicherheit und unabhängig von den physischen Machtverhältnissen der einzelnen erreichen zu können.

Die letztere Behauptung verwirft der (wissenschaftliche) Anarchismus. Er geht davon aus, daß jede Herrschaft zur Unterdrückung des Schwachen führe. Die den Menschen angeborenen Triebe gewährleisten bei richtiger Entwicklung auch ohne rechtlichen Zwang die Aufrechterhaltung von Ordnung und Gerechtigkeit und der Harmonie im sozialen Leben durch wechselseitige Selbstbeschränkung.

§ 8. Der Zweck des Staates (Theorien über den Staatszweck; Staatsteleologie).

a. Uebersicht.

1. In § 6 ist Wesen und Natur, in § 7 die Rechtfertigung des Staates erörtert worden. Hier handelt es sich nunmehr noch um die Frage, welche Zwecke der Staat zu verfolgen und welche Aufgaben er zu erfüllen hat. Die Beantwortung dieser Frage ist von noch weit größerer praktischer Bedeutung als die der Fragen nach Wesen und Rechtfertigung des Staates. Durch die Ziele, die der Staat zu erreichen bestrebt ist (oder denen er nach den Wünschen und Willen des Volkes zustreben soll), wird die Politik, Verfassung, Organisation und Betätigung des Staates in weitgehendem Maße beeinflußt. Dies läßt die geschichtliche Entwicklung (S. 57) deutlich erkennen.

Im Eingang zur RV. sind z. B. die Zwecke bezeichnet, zu deren Erreichung das Deutsche Reich gegründet ist: „schließen einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebiets und des innerhalb desselben gültigen Rechts, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes".

Die Feststellung der Staatszwecke, die sog. Staatsteleologie, bildet daher einen Gegenstand eingehender Erörterungen, solange man sich überhaupt mit dem Staatsphänomen wissenschaftlich zu beschäftigen unternommen hat.

In neuerer Zeit ist allerdings die Erörterung des Staatszwecks als gänzlich bedeutungslos bezeichnet worden. Die Anhänger der sog. materialistischen Welt- und Geschichtsauffassung gehen von der Anschauung aus, daß alle Geschehnisse sich nach unwandelbaren, dem menschlichen Einfluß entrückten Naturgesetzen abwickeln, halten also eine Lenkung der Staatsentwicklung nach bestimmten Zielen für aussichtslos. Manche Organologen (S. 38) lehnen die Behandlung des Staatszwecks ab, weil jeder Organismus, wie der Staat, seinen Zweck in sich trägt, ein Verfolgen von Zwecken, die über sein eigenes Dasein hinausgehen, also undenkbar ist; die sog. Zwecke des Staates seien nur Betätigungen (Funktionen) seines Daseins.

Beide Anschauungen kranken an dem Fehler einer Nichtberücksichtigung des durch die Geschichte bezeugten Einflusses freier menschlicher Handlungen auf die Staatsentwicklung.

2. Bei der Frage nach dem Zweck des Staates kann man unterscheiden:

α. Den objektiven Staatszweck, d. h. die Frage nach dem letzten Zweck (dem τέλος) des Staates für die Welt überhaupt, sei es, daß man den Zweck der Staatsinstitution als solcher oder eines bestimmten Staates ins Auge faßt; und

β. den subjektiven Staatszweck, d. h. die Frage, welchen Zweck der Staat für die Gesamtheit der Staatsangehörigen hat. Die Erforschung des objektiven Staatszwecks gehört in die Philosophie. Hier handelt es sich allein um den subjektiven Staatszweck.

3. Die Theorien über den Staatszweck lassen sich in zwei Gruppen teilen:

α. Die absoluten Zwecktheorien

gehen davon aus, daß jeder Staat gewisse allgemein gültige Zwecke zu verfolgen habe und halten deren Erreichung für jedes Staatswesen für notwendig. Im Auge haben sie in Wahrheit immer den Idealstaat (S. 8).

Sie teilen sich in die:

a. expansiven (extensiven) Theorien,

von denen der Staatswirksamkeit ein unbegrenztes Betätigungsfeld zugewiesen wird (so die ethische, s. u. 1 α α, und die Glückseligkeitstheorie S. 54); und in die

b. restriktiven (limitierenden) Theorien, die dem Staat nur bestimmte Teile des sozialen Lebens (z. B. den Rechtsschutz, S. 55) zur Betätigung überweisen.

β. Die relativen Zwecktheorien (Vereinigungstheorien)

halten die Aufstellung eines allgemeingültigen Zweckes für unberechtigt; sie wollen die dem Staat obliegenden Aufgaben für jeden einzelnen Staat und aus dessen jeweiligen Bedürfnissen ableiten.

b. Die einzelnen Staatstheorien.

1. Absolute Zwecktheorien.

α. Expansive Theorien.

α. Die Theorie des Sittlichkeitszwecks (ethische Theorie)

findet den Staatszweck in der Verwirklichung des Sittlichen, der Grundlage des sozialen Lebens.

Schon Plato und Aristoteles erblickten in der Erreichung des sittlichen Ideals den Hauptzweck des Staates. Zur vollen Entwicklung gelangte die ethische Theorie durch Hegel (1770—1831; Grundlinien der Philosophie des Rechts, 1820), der den Staat geradezu für die Objektivation der sittlichen Idee erklärte. Eine Abart dieser Theorie ist die in neuerer Zeit besonders von Friedrich Julius Stahl (S. 259) vertretene Auffassung, daß der Zweck des Staates die Verwirklichung der Lehren des Christentums ist (christlicher Staat).

Der Begriff des Sittlichen ist innerlicher Natur, daher den äußeren Machtmitteln des Staates unzugänglich; er ist ferner viel zu unbestimmt und von den Anschauungen des einzelnen abhängig, als daß er eine Richtschnur abzugeben imstande wäre.

b. Die Wohlfahrts- oder Nützlichkeitstheorie (eudämonistisch-utilitarische Theorie)

bezeichnet als Zweck des Staates den gemeinen Nutzen, die Wohlfahrt der Gesamtheit und der einzelnen.

Diese Lehre findet sich schon bei Aristoteles (der Staat ist da „τοῦ εὖ ζῆν ἕνεκα") und bei Cicero (De legibus 3, 3, 8; „Salus populi suprema lex esto") und hat bei den Naturrechtlern (so besonders Christian v. Wolff, S. 51) ihre volle Ausbildung erhalten; sie ist auch im Eingang zur RV. (S. 212) als einer der Zwecke bezeichnet, die zur Gründung des Deutschen Reiches geführt haben. Aus den Worten „zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes" am Eingange der RV. hat man übrigens die Befugnis des Deutschen Reiches zum Erlasse der sog. sozialpolitischen Gesetze gefolgert (S. 375).

Die Wohlfahrtstheorie krankt gleich der ethischen Theorie (ob. a.) an der Unsicherheit des Begriffs der öffentlichen Wohlfahrt. Sie ist im Laufe der Jahrhunderte von allen politischen Systemen zur Begründung herangezogen worden, ebenso vom Absolutismus wie vom „aufgeklärten" Absolutismus Friedrichs des Großen und Josephs II., wie von den Vertretern der reinen Volksherrschaft (Art. I der französisch-jakobinischen Verfassung von 1793: „Le but de la société est le bonheur commun"). Sie hat vor allem (Justi, Grundsätze der Polizeiwissenschaft, 1756) zur wissenschaftlichen Begründung des „Polizeistaates" gedient, d. h. derjenigen Regierungsform des 18. und 19. Jahrhunderts, bei der die Staatsregierung im behaupteten Interesse der allgemeinen Wohlfahrt sich für berechtigt hielt, alle Einzelheiten des Lebens der Untertanen zu regeln.

β. Limitierende Theorien (die Rechtstheorie).

Während die unter α besprochenen Theorien eine allgemeine Formel für den Staatszweck suchen, beschränken die limitierenden Theorien ihn auf einen bestimmten

Tätigkeitsbereich, in der Regel auf die Wahrung von Sicherheit, Freiheit und Recht.

Der Staat hat darnach (objektiv) das Recht zu schaffen und zu hüten und damit die Sicherheit zu gewährleisten. Er hat ferner (subjektiv) die Freiheit des einzelnen zu schützen, aber nicht nur gegen die Angriffe Dritter. Vielmehr hat sich der Staat selbst jedes Eingreifens in die individuelle Freiheit zu enthalten.

Die Hervorhebung des Rechtsschutzes als des alleinigen oder vorwiegenden Staatszweckes erfolgt als Reaktion gegen die Bevormundung durch den Polizeistaat. Der „Rechtsstaat" ist zuerst von dem englischen Philosophen Locke (1632 bis 1704), dann vor allem von Kant (1724—1804: „Der Staat ist die Vereinigung einer Menge von Menschen unter Rechtsgesetzen zum Schutze der Rechte eines jeden") wissenschaftlich begründet worden. Diese Theorie bildet die Grundlage des politischen und wirtschaftlichen Liberalismus des 19. Jahrhunderts. Dieser verwirft jede staatliche Bevormundung als Eingriff in die persönliche Freiheit des Individuums, und beschränkt den Staat auf die Schaffung rechtlicher Grundlagen, auf denen der einzelne im freien Spiel der Kräfte sich in Ruhe und Sicherheit fortentwickeln kann („laisser faire, laisser aller", sog. Manchestertum, benannt nach der von Manchester ausgegangenen Freihandelsschule, Antikornzolliga, 1839; Cobden und John Bright; vgl. Ht. I § 2 b 4 α a).

Die Lehre vom Rechtsstaat hebt ganz richtig einen der wichtigsten Staatszwecke hervor. Es ist aber unrichtig, in der Rechtswahrung den alleinigen Staatszweck zu finden. Unzweifelhaft ist z. B. die Sicherung des Staates nach außen hin als einer der wichtigsten Staatszwecke zu bezeichnen, zu dessen Erreichung der Staat auch nach innen hin sich betätigen muß (Wehrpflicht, Bestellung der Organe, Bau von Kriegshäfen und Festungen).

Übrigens bezeichnet man mit Rechtsstaat heute vielfach nicht nur den Staat im Sinne einer auf den Schutz und die Verwirklichung des Rechts gerichteten Anstalt, sondern auch im Sinne von Verfassungsstaat, d. h. derjenigen Staatsform, bei der die Ausübung der Staatsgewalt gegenüber den Untertanen genau umschrieben ist.

2. Die relativen Zwecktheorien (Vereinigungstheorien)

leugnen die Möglichkeit oder mindestens die Notwendigkeit der Aufstellung allgemeingültiger Staatszwecke. Sie wollen diese für jeden Staat aus dessen jeweiligen Bedürfnissen entnehmen und danach die Richtung seiner Politik bestimmen.

α. Die relativen Theorien (Jellinek) gehen davon aus, daß zunächst (negativ) die Grenzen der Staatstätigkeit umschrieben werden müssen. An sich könnte der Staat kraft seiner höchsten Gewalt (S. 23 f.) in jedes Lebensverhältnis ordnend eingreifen. Er würde damit aber unzweckmäßig, d. h. unpolitisch, handeln. Die nachfolgenden Leitsätze entsprechen der herrschenden Meinung; wie sie im einzelnen in die Wirklichkeit umgesetzt werden, kann natürlich zweifelhaft sein.

a. Der Staat hat nur solche Bereiche an sich zu ziehen, die durch die Tätigkeit des einzelnen oder der privatgenossenschaftlichen Vereinigung nicht vollwirksam bearbeitet werden können; er hat sich daher nur subsidiär zu betätigen, wenn Kulturzwecke nicht anders als durch sein Eingreifen erreicht werden können. Soweit hiernach seine Betätigung berechtigt ist, kann er das betreffende Gebiet sich entweder ausschließlich vorbehalten (Verteidigung und Vertretung nach außen, Monopole) oder ordnend, unterstützend, abwehrend eingreifen.

b. Der Staat hat sich aller Einwirkungen auf das Innenleben seiner Untertanen (in religiöser, sittlicher, gesellschaftlicher Beziehung) zu enthalten, vielmehr nur äußerliche Betätigungen in den Kreis seiner Anordnungen zu ziehen; denn ihm fehlt die Möglichkeit jeder Durchsetzung seiner das Innenleben betreffenden Gebote. Für dieses gibt es nur die Gebote (Stammler: „Konventionalregeln"), denen jeder sich freiwillig unterwirft.

c. Der Staat ist nicht dazu da, wirtschaftliche Werte hervorzubringen; er hat dies den Individuen und wirtschaftlichen Vereinigungen zu überlassen und sich auf die Unterstützung dieser wirtschaftlichen Bestrebungen mit den ihm zu Gebote stehenden Machtmitteln (Schutzzoll) zu beschränken.

β. Als Zwecke des modernen Kulturstaates werden in der Regel die folgenden bezeichnet:

α. Die Staatspflege, mit den Unterabteilungen:

der Sicherung des äußeren Bestehens des Staates (Heer, Polizei, Strafrechtspflege);

der Finanzwirtschaft und -verwaltung, d. h. der Beschaffung der Mittel für die Erhaltung des Staates und die Erfüllung seiner Aufgaben;

der Staatsorganisation (Staatsverfassung, Staatsbehörden).

b. Die Rechtspflege, mit den Unterabteilungen:

der Gesetzgebung (d. h. der Feststellung der Rechtsnormen);

der Justizverwaltung (d. h. der Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Rechtsordnung und zur Durchführung der Rechtsnormen).

c. Die Wohlfahrtspflege, mit den Unterabteilungen:

der Wirtschaftspflege: Förderung der materiellen Wohlfahrt der Untertanen, z. B. Zoll-, Beförderungs-, Gewerbe-, Handels-, Armen- und Steuerwesen;

der Kulturpflege: Förderung der Wohlfahrt der Untertanen in physischer (Hygiene, Arbeiterschutzgesetzgebung), sittlicher und geistiger Beziehung (Schulen, Kirchen).

c. Der Staatszweck in der geschichtlichen Entwicklung.

1. Die griechische Anschauung geht davon aus, daß die Menschen des Staates wegen da sind. Darauf beruht der berühmte Ausspruch des Aristoteles (S. 38), daß der Staat älter sei, als seine Glieder. Der Zweck des Staates ist seine Wohlfahrt, nicht die der Untertanen. Diese haben sich in allen Beziehungen, öffentlichen und privaten, den Interessen des Staates unterzuordnen. Die Staatsgewalt ist unbeschränkt.

Auch die römische Auffassung geht von der Unbeschränktheit der Staatsgewalt aus, aber nur für das öffentliche, nicht für das Privatrecht, das den Eingriffen der Staatsgewalt entzogen sein soll.

2. Die Germanen haben dem Staate diese Gewalt niemals eingeräumt. Ihre Staatsauffassung betont das Individual-, nicht, wie die antike das Sozialprinzip: der einzelne ist grundsätzlich frei; seine Freiheit wird durch den Staat nur so weit eingeengt, wie

dies zur Erfüllung der durch den einzelnen, die Familie oder den Geschlechtsverband nicht erfüllbaren Zwecke erforderlich ist. Daher z. B. die Blutrache als normale Form der Verbrechenssühne.

3. Im Mittelalter übernahm die Kirche einen großen Teil der staatlichen Zwecke, insbesondere alle kulturellen Aufgaben. Dem Staate verblieb, vielfach auch hierin beengt durch die Uebermacht der Kirche, der Rechtsschutz und die Sicherung des äußeren Bestandes. Eine weitere Schwächung erlitt die Staatsgewalt mit der Entstehung starker ständischer Gewalten innerhalb des Staates (Uebergang der Rechtspflege auf Städte und Ritter, S. 84 ff.). Erst die innerhalb des alten Deutschen Reiches entstandenen Landeshoheiten fassen allmählich die zersplitterten Staatskräfte wieder mit starker Hand zusammen; die Stände verlieren in jahrhundertelangen Kämpfen die Ausübung aller Staatshoheitsrechte (Rechtspflege, Steuerhoheit). Der absolutistische Staat des achtzehnten Jahrhunderts hat alle Funktionen der Staatsgewalt wieder in seiner Hand vereinigt. Er ordnet (Polizeistaat, S. 54) alles selbst und zieht nicht nur alle Seiten des öffentlichen Lebens in den Kreis seiner Anordnungen, sondern greift auch in alle Zweige der privaten Tätigkeit ein unter dem Schlagwort der Hebung der Wohlfahrt der Untertanen, deren beschränkter Verstand die Wege zur wahren Glückseligkeit zu finden nicht imstande sei.

4. Die neuere Zeit (Kant, Fichte, Wilhelm v. Humboldt) hat in Reaktion gegen die Uebergriffe des Polizeistaates eine Beschränkung des Staatszweckes auf den bloßen Rechtsschutz verteidigt (Rechtsstaat, S. 55) und verfiel so von dem einen Extrem in das andere. Heute ist auch diese Einseitigkeit überwunden (Kulturstaat, S. 56).

§ 9. Entstehung und Untergang der Staaten.

a. Entstehung der Staaten.

1. In § 7 ist die philosophische Grundlage (der sog. Rechtsgrund) des Staates erörtert worden, aus der er die „Rechtfertigung" seines Bestehens entnimmt.

Hier handelt es sich um die für die Erkenntnis der Natur des Staates nicht minder bedeutsame Frage der *historischen* Grundlage des Staates, um sein geschichtliches Werden und Vergehen.

2. Bei der Frage nach der Entstehung des Staates sind auseinanderzuhalten:

die *Phylogenese* (Artentwicklung) des Staates, d. h. die ursprüngliche Entstehung *des* Staates als Gesellschaftsgebilde (*primäre* Staatenbildung, unten α);

und

die *Ontogenese* (Individualentwicklung) des Staates, d. h. die Entstehung *eines neuen* Staates in heutiger Zeit (*sekundäre* Staatenbildung, unten β).

α. Die *Uranfänge* der Staatenbildung führen, wie die Völkerkunde lehrt, auf die Stufenleiter: *Familie* — *Geschlecht* — *Stamm* (Völkerschaft) zurück (S. 45). Die Bindeglieder unter ihnen sind die Blutsgemeinschaft, die in der Regel auch eine Kulturgemeinschaft ist (*Totemismus* = Vereinigung der den gleichen Tiergott verehrenden Familie, später ersetzt durch den *Ahnenkult*). Eine Herrschergewalt findet sich in allen drei Bildungen (Hausherr, Häuptling). Zum Staat wird die weiteste dieser Blutsverbindungen, der Stamm, aber erst dann, wenn er *seßhaft* wird (was meist mit dem Beginn systematischen Ackerbaus zusammenfällt); denn erst dann sind die drei für den Begriff des Staates unentbehrlichen Elemente (S. 9): Staatsvolk, Staatsgebiet, Staatsgewalt vorhanden. Sobald der *Geschlechter*verband sich zum *Gelände*verband umgestaltet hat, wird eine Erweiterung der Herrschergewalt in doppelter Beziehung möglich: es können Volksfremde (z. B. die bisherigen Bewohner des eroberten Gebiets) in die Gemeinschaft aufgenommen werden, und ferner erstreckt sich deren Gewalt auch über nichtaufgenommene, aber im Lande sich aufhaltende Personen: die Personalhoheit wird Gebietshoheit (S. 13 f.).

Innerhalb des so tatsächlich entstandenen Gemeinwesens entwickelt sich dann die *Rechtsordnung*, die der Staatsentstehung gegenüber stets eine nachfolgende Entwicklungsstufe darstellt (S. 42).

β. *Auch in heutiger Zeit* vollzieht sich die Neubildung eines Staates als *tatsächlicher, nicht als Rechtsakt*. Denn das für den Staat maßgebende Recht bildet sich erst in dem entstandenen Staate.

Wenn z. B. die Großmächte mit der Türkei vereinbaren, daß aus Stücken der bisherigen Türkei ein neuer Staat Albanien gebildet werden soll, so ist das neue Fürstentum Albanien nicht schon mit dieser Vereinbarung, sondern erst dann vorhanden, wenn innerhalb des abgesteckten Gebiets sich die Staatsgewalt dauernd organisiert hat. Ist dies aber geschehen, so ist der neue Staat vorhanden, nicht kraft jener Vereinbarung — die man zur Unterscheidung von dem zivilrechtlichen Vertrag als „*Gesamtakt*" bezeichnet —, dergestalt, daß seine Staatsgewalt aus der bisherigen türkischen Gebietshoheit hergeleitet werden muß, sondern kraft der Tatsache, daß die drei Staatselemente sich zusammengefunden haben.

Nicht anders ist es, wenn bei einer revolutionären Erhebung ein Staatsteil (so besonders auf dem Balkan) sich zu einem selbständigen Staate entwickelt, oder wenn mehrere Staaten (wie dies bei Gründung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reichs geschah) zu einem Bundesstaate zusammentreten oder wenn umgekehrt ein Einheitsstaat (Brasilien, 1891) sich in mehrere Staaten teilt, die zusammen wieder einen Bundesstaat bilden. In allen diesen Fällen sind es nicht die diesen Veränderungen zugrunde liegenden Rechtsakte (z. B. bei Gründung des Norddeutschen Bundes die Annahme der Bundesverfassung in den Einzelstaaten, S. 196), die den Neustaat ins Leben rufen; vielmehr schaffen sie nur die tatsächliche Möglichkeit der Entstehung des neuen Gemeinwesens. Vgl. unten S. 204.

a. Die Staatsgewalt im Neustaate ist hiernach stets originär, nicht derivativ, und der Neustaat tritt, da keine Nachfolge vorliegt, an sich nicht in die Rechte und Pflichten (besonders den Staatsgläubigern gegenüber) des Staates ein, aus dessen Gebiet er gebildet ist (anders beim vertragsmäßigen Erwerb von Staatsgebiet, S. 63).

b. Aus dem Umstande, daß die Staatenneubildung als ein tatsächlicher, nicht als Rechtsakt zu bewerten ist, folgt ferner, daß für die Entstehung des Staates die im Anfange des 19. Jahrhunderts viel erörterte *Legitimität*, d. h. die Entstehung in Uebereinstimmung mit der bisherigen Rechtsordnung (S. 34) völlig bedeutungslos ist. Das *Legitimitätsprinzip* ist im Interesse der Erhaltung der Dynastien als eine Art gegenseitiger Verbürgung des gegenwärtigen Besitzstandes aufgestellt

worden, hat aber nicht etwa den Sinn, daß eine im Wege gewaltsamer Losreißung (Eroberung, Revolution) gebildete, die Staatselemente aufweisende Gebietskörperschaft wegen dieser Neugestaltung der bisher bestehenden Staatsordnung in Widerspruch mit den bisherigen Gewalthabern nicht als Staat zu betrachten sei.

c. Bedeutungslos für die Frage der Entstehung eines Staates ist endlich dessen Anerkennung durch die übrigen Staaten. Nicht durch diese, sondern durch die Vereinigung der wesentlichen drei Elemente wird der Staat geschaffen; die Anerkennung gibt nur die Gewähr des völkerrechtlichen Verkehrs mit den anerkannten Staaten.

b. Untergang der Staaten.

Der Staat geht unter, wenn eines der drei für seinen Begriff wesentlichen Elemente fortfällt, also das Staatsgebiet (z. B. eine Insel durch dauernde Ueberschwemmung) untergeht, das Staatsvolk (durch Aussterben, Auswanderung, zwangsweise Fortführung — z. B. Wegführung des Stammes Juda in die babylonische Gefangenschaft durch Nebukadnezar, 586 v. Chr. —) vernichtet wird oder — was in der neueren Geschichte allein in Betracht kommt — die Staatsgewalt aufhört. Dies kann geschehen durch einen rein tatsächlichen Akt (Auflösung des Deutschen Reichs, 1806) oder infolge kriegerischer Ereignisse (Annexion von Hannover, Kurhessen, der Freien Stadt Frankfurt durch Preußen, 1866) oder durch einen Rechtsakt, nämlich vertragsmäßige Verschmelzung, so beim Eintritt der Hohenzollernschen Fürstentümer (Vertrag vom 7. Dezember 1849, PrG. vom 12. März 1850) und des Herzogtums Lauenburg (Lauenburgisches und Preußisches Gesetz von 1876) in die preußische Monarchie.

c. Erwerb und Verlust von Staatsgebiet.

1. Ein Staat bleibt als solcher bestehen, auch wenn er durch Neuerwerb sich vergrößert oder durch Gebietsverlust sich verkleinert.

Nach manchen Verfassungen, so nach der PrVU. Art. 2, bedarf es zur Veränderung der Grenzen des Staatsgebiets eines Gesetzes, sowohl zur Aufgabe als zum Erwerbe. Solange ein

solches Gesetz nicht ergeht, ist das vom Träger der Staatsgewalt erworbene Gebiet mit dem Hauptlande nur durch Personalunion (S. 111 f.) verbunden (Lauenburg vom Gasteiner Vertrag, 14. August 1865, bis zum PrG. vom 23. Juni 1876, S. 110; die Insel Helgoland vom deutsch-englischen Vertrage vom 1. Juli 1890 bis zum RG. vom 15. Dezember 1890 und PrG. vom 18. Februar 1891).

2. Der Erwerb (und entsprechend der Verlust) von Staatsgebiet bedeutet den Erwerb der Staatsgewalt (des imperium) über dieses Gebiet, nicht des Gebiets als Sache (des dominium). Damit werden jedenfalls die im erworbenen Gebiete befindlichen Staatsangehörigen des bisherigen Herrschaftsstaates Angehörige des Erwerbsstaates. Dagegen werden die nicht in dem erworbenen Gebiete befindlichen, wenn auch daraus herstammenden Personen, nicht Staatsangehörige des Erwerbsstaates.

Als Elsaß-Lothringen dem Deutschen Reiche einverleibt wurde, wurden die dort befindlichen, bisher französischen Staatsangehörigen Deutsche (über ihr Optionsrecht und über das Plebiszit in solchen Fällen vgl. S. 12). Dagegen blieben die z. B. nach Amerika ausgewanderten Elsaß-Lothringer Franzosen und wurden jedenfalls nicht Deutsche.

3. Im Gegensatz zur Schaffung eines Neustaates, die stets einen faktischen, nie einen Rechtsakt darstellt, weil der Vertragsgegner, eben der Neustaat, noch fehlt, kann sich der Erwerb (und Verlust) von Staatsgebiet sowohl durch tatsächliche wie durch rechtliche Ereignisse vollziehen.

a. Tatsächliche Vergrößerungen des Staatsgebiets können eintreten:

a. durch natürliche Umstände (Entstehen von Inseln, Ablenkung von Wasserläufen, Anspülung);

b. durch kriegerische Annexion;

Eine solche ist nach Völkerrecht nur wirksam, wenn die bisherige Staatsgewalt und deren militärischer Widerstand in dem betreffenden Gebiet endgültig vernichtet ist; dadurch unterscheidet sich die Annexion von der kriegerischen Besetzung. Als Italien (1911) den Küstenstrich von Tripolis erobert hatte, erklärte es durch Dekret vom 5. November 1911 ganz Tripolis und die Cyrenaika für annektiert; diese Erklärung wurde aber außerhalb Italiens nicht als rechtswirksam erachtet. Ebenso als England die Annexion der Burenfreistaaten zu einer Zeit (Juli 1900) aussprach, als der Widerstand der Buren noch nicht gebrochen war.

c. durch Okkupation staatenlosen Gebietes (Kolonisation, S. 489). Okkupation ist die zwecks dauernder Beherrschung erfolgte tatsächliche Inbesitznahme der Herrschaft über ein Gebiet, das nicht zu einem zur Völkergemeinschaft zu zählenden Staate gehört.

1) Voraussetzung völkerrechtswirksamer Okkupation ist daher zunächst tatsächliche Herrschaft (sog. Prinzip der Effektivität). Diese ist in bisher staatenlosem Lande vorhanden, wenn der Erwerbsstaat mindestens die Möglichkeit hat, von außen kommende Angriffe abzuwehren und im Innern Ruhe und Ordnung aufrechtzuerhalten (vgl. Generalakte der Berliner Kongokonferenz, sog. Kongoakte, vom 26. Februar 1885, Art. 35: „Die Signatarmächte der gegenwärtigen Akte anerkennen die Verpflichtung, in den von ihnen in den Küsten des afrikanischen Kontinents besetzten Gebieten das Vorhandensein einer Obrigkeit zu sichern, welche hinreicht, um erworbene Rechte und, gegebenenfalls, die Handels- und Durchgangsfreiheit unter den Bedingungen, welche für letztere vereinbart wurden, zu schützen"). Hissen der Nationalflagge auf neuentdecktem Gebiet oder sonstige bloß symbolische Okkupationshandlungen genügen sonach nicht.

Durch die Effektivität der Herrschaftsausübung unterscheidet sich die Okkupation vom Erwerb eines bloßen Interesses an einem Gebiet. Zuweilen erfolgt vertragsmäßig eine „Abgrenzung der Interessensphären", d. h. die Zuweisung eines bestimmten Gebiets — besonders im Hinterlande von Kolonien (S. 19), — an die Vertragsteile, in denen diese das ausschließliche Okkupationsrecht haben sollen.

2) Nach modernem Völkerrecht (z. B. Kongoakte Art. 34) gehört zur Vollendung der Okkupation die Notifikation an die übrigen interessierten Staaten (sog. Prinzip der Publizität).

β. Durch Rechtsakte

kann das Staatsgebiet vergrößert werden:

a. im Wege eines Abtretungsvertrags;

Dieser, sich vielfach auf Friedensschlüsse gründende Staatslanderwerb stellt im Gegensatz zur Annexion (oben α b) und Okkupation (oben α c) einen abgeleiteten (derivativen) Erwerb dar. Es findet also eine Rechtsnachfolge des Erwerbsstaates statt. Damit gehen auf diesen mindestens diejenigen Berechtigungen und Verpflichtungen über, die mit dem erworbenen Gebiete dinglich verbunden („lokalisiert") sind, z. B. die Erhaltung der Schiffbarkeit internationaler Ströme. Hinsichtlich des Übergangs der Staatsschulden fehlt es dagegen an anerkannten Grundsätzen. Meist bestimmt der Abtretungs-, insbesondere der Friedensvertrag über die anteilweise Übernahme der Staatsschulden des verkleinerten Staates durch den vergrößerten. Die von den beteiligten Staaten geschlossenen völkerrechtlichen Verträge werden durch eine Vergrößerung oder Verkleinerung des

Staates regelmäßig — von Rechtsbeziehungen abgesehen, die sich gerade auf dem in Frage stehenden Gebiete lokalisieren, wie Durchzugsrechte — nicht berührt. Die erworbenen Gebiete treten in die Rechtslage des Erwerbsstaates ein; die von dem Staate, dem sie bisher angehörten, geschlossenen Verträge werden für sie bedeutungslos.

b. im Wege einer zeitlichen Ueberlassung.

Es handelt sich hierbei um eine — in der Regel zur Schonung des Selbstbewußtseins des abtretenden Staates erfolgende — verschleierte Gebietsabtretung unter bloß nomineller Aufrechterhaltung der bisherigen Staatsgewalt. Sie erfolgt:

1) entweder in der Form einer Uebertragung zur Besetzung und Verwaltung;

Dies geschah z. B. im Art. 25 der Berliner Kongreßakte vom 13. Juli 1878 und dem österreichisch-türkischen Vertrage vom 21. April 1879 betreffs Bosnien und der Herzegovina, die erst durch Dekret vom 5. Oktober 1908 in Österreich-Ungarn einverleibt worden sind, sowie im englisch-türkischen Bündnisvertrag vom 4. Juni 1878 betreffs der Insel Cypern und in dem Vertrage der Vereinigten Staaten mit Panama vom 18. November 1903 betreffs des Panamakanals (S. 27).

2) oder in der Form der pachtweisen Ueberlassung.

So hat China durch den Pekinger Vertrag vom 6. März 1898 an das Deutsche Reich „pachtweise vorläufig auf 99 Jahre beide Seiten des Eingangs der Bucht von Kiautschou" überlassen. Die Ausübung der Hoheitsrechte in diesem Gebiete steht allein dem Deutschen Reiche zu. In einer weiteren „50-Kilometerzone" sind dem Deutschen Reiche nur gewisse Hoheitsrechte eingeräumt (vgl. S. 490).

Zweiter Abschnitt.

Die Staatsformen.

I. Die Formen des Einheitsstaates.

§ 10. Einteilung der Staatsformen.

a. Uebersicht.

Die Staaten können von den verschiedensten Gesichtspunkten aus einer Einteilung unterworfen werden. Als Einteilungsprinzip können u. a. natürliche Umstände (Binnen- und Seestaaten, Groß- und Kleinstaaten), nationale (Nationalstaaten und Staaten mit gemischter Bevölkerung) oder wirtschaftliche (Agrar-, Handel- und Industriestaaten) in Betracht kommen.

Die Einteilung nach den Staatsformen geht dagegen darauf aus, die Gattungen der Staaten darnach zu ordnen, von wem und wie in ihnen die Staatsgewalt ausgeübt und wie der Staatswille gebildet wird. Das Einteilungsprinzip ist hierbei also ein juristisches, aus der Verschiedenheit der Staatsverfassungen hergeleitet.

b. Geschichte der Staatsformen.

1. Aristoteteles.

Bis in das 16. Jahrhundert war die von Aristoteles in seiner *πολιτεία* aufgestellte Einteilung maßgebend. Er unterscheidet:

Grundformen (*ὀρθοὶ τρόποι*).	Ausartungen (*παρεκβάσεις*).
α. Monarchie (Herrschaft eines einzelnen).	α. Despotie (*τυραννις*).
β. Aristokratie (Herrschaft einer bevorrechtigten Minderheit, der *ἄριστοι*).	β. Oligarchie (Willkürherrschaft einzelner).
γ. Demokratie, *πολιτεία* (Herrschaft des *δῆμος*).	γ. Ochlokratie (Willkürherrschaft des Pöbels).

Aristoteles behauptet, daß alle diese Staatsformen in einem notwendigen Kreislaufe einander folgen, dergestalt, daß die eine Grundform, falls sie sich infolge selbstsüchtiger Ausbeutung seitens der Gewalthaber in die entsprechende Ausartung verwandelt habe, von der nächsten Grundform abgelöst werde, so daß z. B. sich als geschichtlich notwendige Reihenfolge ergäbe: Mon-

archie — Tyrannis — Aristokratie — Oligarchie — Demokratie — Ochlokratie — Monarchie usw.

2. Machiavelli.

Niccolo di Bernardo dei Machiavelli (1469—1527) erscheint — im Gegensatz zu seiner sonst betätigten republikanischen Gesinnung — in seinem an Lorenzo de Medici gerichteten, 1514 verfaßten Hauptwerk „Il principe" als schärfster Verfechter der absoluten Monarchie. Er stellt darin den Grundsatz auf, daß es für den Monarchen (Cäsar Borgia, der Sohn des späteren Papstes Alexander VI. Borgia, dient ihm als Vorbild) bei Ausübung der Staatsgewalt keine Schranken und keine andere Rücksicht geben dürfe, als die ratio status, die Staatsraison. Diese, nur aus der Sittenlosigkeit der Renaissancezeit verständliche, nach neuerer Anschauung nur zur Abschreckung aufgestellte Lehre von der Schrankenlosigkeit der monarchischen Herrschaft, zu deren Aufrechterhaltung auch Mord und Hinterlist erlaubt sei, ist später vielfach angefochten worden. Friedrich der Große schrieb z. B. einen „Antimacchiavell" (1739).

Machiavelli führt im Gegensatz zur Dreiteilung des Aristoteles die Staatsformen auf zwei Grundformen zurück (S. 8).

α. Monarchie (Principati), Herrschaft eines einzelnen,

β. Republik (Repubblicche), Herrschaft einer Personenmehrheit; nämlich:

a. Aristokratie (Stato d'ottimati),

b. Demokratie (Stato popolare).

3. Neuzeit.

Unter den Verfassungsformen der Neuzeit findet sich die Aristokratie, die in den italienischen Städterepubliken (Florenz, Venedig, Genua) ihre höchste Entwicklung gefunden hatte, nicht mehr. Es handelt sich heute immer nur um den Gegensatz von Monarchie (Fürstensouveränität, S. 31) und Republik (Volkssouveränität), aber dergestalt, daß einerseits durch die Mitwirkung des Volkes oder wenigstens einer von diesem gewählten Vertretung, anderseits durch Bestellung eines Repräsentativmonarchen eine Abänderung des monarchischen bzw. republikanischen Prinzips erfolgt. Demgemäß läßt sich für die Gegenwart die Einteilung aufstellen:

α. Fürstenstaaten (Monarchien, Staaten mit Fürstensouveränität).

a. Die unumschränkte (absolute) Monarchie.
b. Die beschränkte Monarchie:
1) die ständische Monarchie,
2) die konstitutionelle Monarchie.
β. Volksstaaten (Demokratien, Staaten mit Volkssouveränität).
a. Republiken:
1) die reine Demokratie,
2) die parlamentarische Demokratie.
b. Die monarchische Demokratie (parlamentarische Monarchie).

§ 11. Fürstenstaaten (Monarchien).

a. Wesen der Monarchie.

1. Im monarchischen Staate wird die höchste Staatsgewalt dauernd von einer einzelnen Person (zuweilen auch von mehreren, „Dyarchie", so z. B. Justinus und Justinian, 527, Wilhelm III. und Maria, 1689 bis 1694, S. 76), ausgeübt, und zwar kraft eigenen, nicht von einem anderen Staatsorgan abgeleiteten Rechts. Der monarchische König herrscht „von Gottes Gnaden" (par la grâce de Dieu), der Präsident einer Republik und selbst der Monarch in der monarchischen Demokratie kraft Willens des Volkes (oder des Parlamentes, par la volonté du peuple).

Die Formel „von Gottes Gnaden" (z. B. im Eingang der Reichsgesetze: „Wir, Wilhelm, von Gottes Gnaden Deutscher Kaiser, König von Preußen usw.") wurde schon in fränkischer Zeit von den Bischöfen gebraucht, zuweilen mit dem Zusatz „dei gratia, etsi indignus peccator". Die weltlichen Fürsten benutzten sie zur Feststellung ihrer Unabhängigkeit gegenüber dem Papst. Die Worte sollen nach heutiger Auffassung nicht etwa auf den göttlichen Ursprung des Königtums hinweisen (theokratische Theorie, S. 45), sondern zum Ausdruck bringen, daß die monarchische Gewalt in sich selbst ihren Rechtsgrund findet, sich nicht von anderen Gewalten herleitet. Immerhin können diese Worte ebenso als ein Überbleibsel der ehemaligen Anschauung von der göttlichen Einsetzung der Monarchie betrachtet werden, wie die heute noch in England und Ungarn erfolgende Salbung des Königs, die gleichzeitig eine Art der Investitur (Besitzeinweisung) darstellt.

2. In der Person des Monarchen vereinigt sich grundsätzlich die volle Staatsgewalt. Selbst in den

Staaten mit beschränkter Monarchie spricht eine praesumtio pro rege, d. h. seiner Gewaltausübung sind nur diejenigen Rechte entzogen, die nachweislich von der Verfassung anderen Staatsorganen zugewiesen sind. Dagegen spricht in den Volksstaaten, selbst in der monarchischen Republik, eine praesumtio pro populo, d. h. der Gewaltträger hat hier nur diejenigen Befugnisse, die ihm nachweislich durch die Verfassung übertragen sind.

Diese Frage hat besondere Bedeutung für die Ausübung solcher Rechte, über die verfassungsmäßig nichts feststeht; sie stehen in den Fürstenstaaten dem Monarchen, in den Volksstaaten dem Volk (oder Parlamente) zu. Dies ist z. B. in Preußen bei der Frage des Erlasses der Stempelsteuer im Gnadenwege praktisch geworden (S. 550).

3. Der Herrscher ist als Träger der Staatsgewalt Organ des Staates. Er ist aber nach richtiger Auffassung (S. 37) weder der Staat (Bornhaks monistische Theorie), noch ist er das Subjekt, das über den Staat (Land und Leute) als das Objekt herrscht (v. Seydels dualistische Theorie, S. 37).

Anders die theokratische Theorie (S. 45), die den Monarchen als Gott oder dessen Vertreter betrachtet (Orient, römisches Kaiserreich seit Diokletian) und die patrimoniale (S. 47), die den Monarchen als (Ober-) Eigentümer des Staatslandes behandelte (so noch Ludwig XIV.). Beide Auffassungen stellen den Monarchen außerhalb des Staates, die moderne behandelt ihn als Glied des Staates.

b. Einteilung der Monarchien.

1. Wahl- und Erbmonarchien.

Diese Einteilung beruht auf der Art, wie die Person des Herrschers für den Fall der Erledigung der Herrschaft festgestellt wird.

α. Die Wahlmonarchie

kommt heute nirgends mehr vor. Sie hat aber das alte Deutsche Reich bis zu seiner Auflösung (1806) und das Königreich Polen bis zu seiner Teilung (1772, 1793, 1795) beherrscht.

a. Hierbei wird die Person des Herrschers in jedem Bedürfnisfalle durch einen Wahlakt bestimmt.

1) Aktiv wahlberechtigt ist entweder das ganze Volk oder eine bevorrechtigte Klasse (Adel) oder bestimmte Personen (Kurfürsten, S. 188).

2) Gewählt werden können entweder beliebige Personen oder nur Personen einer bestimmten Familie (Dynastie).

b. Der einmal gewählte König hat die volle Stellung des Monarchen. Er ist insbesondere für die Folge von den Wählern rechtlich nicht abhängig.

Tatsächlich ist — und dieser Umstand hat zur Beseitigung dieser Form geführt — der Kandidat vor der Wahl vielfach zu Konzessionen an die Wähler genötigt gewesen, die ihn in dauernde Abhängigkeit von ihnen brachten (Wahlkapitulationen der römisch-deutschen Kaiser).

Bei neu entstehenden Staaten (Bulgarien, 1878, Ferdinand von Koburg; Trennung von Schweden und Norwegen 1905, Haakon von Dänemark; Albanien, 1913, Fürst zu Wied) ist die Wahl auch heute noch das einzige Mittel zur Bestellung des ersten Monarchen, ebenso beim Aussterben der Dynastie (Amadeo von Savoyen, König von Spanien, 1873).

β. In der Erbmonarchie

wird die Person des Herrschers aus der herrschenden Familie durch die verfassungsmäßige Thronfolgeordnung bestimmt.

Solange die Patrimonialtheorie (S. 47) galt, wurden für die Landeshoheit die Grundsätze vom Eigentum angewendet und demgemäß die Thronfolge als wahre Erbfolge betrachtet. Daher konnte der Throninhaber grundsätzlich über das Land durch Vertrag (Erbverbrüderung) oder Testament verfügen und bei mehreren Erben waren die für Miterben geltenden Grundsätze maßgebend; es fand insbesondere Teilung statt. In der neueren Zeit drang dagegen die Anschauung durch (S. 22), daß nicht das Land, sondern die Staatsgewalt den Gegenstand der Landeshoheit bildet. Nunmehr ist eine Anwendung der die Erbfolge in das Vermögen bestimmenden Sätze des Bürgerlichen Rechts ausgeschlossen. Wenn auch der Begriff „Erbmonarchie" und die Ausdrucksweise mancher Verfassungen (z. B. PrVU. Art. 53: „Die Krone ist . . . erblich" usw.) auf den ehemaligen Zusammenhang mit dem Erwerb des Landes durch Erbgang hinweist, so herrscht heute doch Übereinstimmung darüber, daß der Thronfolger kraft öffentlichrechtlicher Grundsätze und gemäß der verfassungsmäßigen Ordnung aus eigenem Recht, nicht als Rechtsnachfolger des Vorgängers den Thron besteigt.

a. Beim Ableben des Herrschers steht also die Person des Nachfolgers verfassungsmäßig fest. Dadurch wird einmal die Kontinuität des Staates und der Regierung gewährleistet.

„Rex non moritur!", „Le roi est mort, vive le roi", rief der Marschall von Frankreich beim Ableben des Königs von einem

Balkon des Louvre dem Volke zu, indem er einen weißen Stab zerbrach.

b. Anderseits wird das bei Wahlmonarchien unvermeidliche Interregnum und die Erschütterung vermieden, der hierbei der Staat stets ausgesetzt ist. Zuweilen ist die Thronfolgefähigkeit auch an das Nichtvorhandensein geistiger oder körperlicher Gebrechen geknüpft.

Dieser Grundsatz und der der Unteilbarkeit (S. 71) beruht für die deutschen Staaten auf c. 25 der Goldenen Bulle (Metzer Beschlüsse vom 25. Dezember 1356: „Decernimus . . ., quod . . . insignes et magnifici principatus . . . scindi, dividi seu quavis condicione dismembrari non debeant, sed, ut potius in sua perfecta integritate perpetua maneant, primogenitus succedat in eis, sibique soli ius et dominium competat, nisi forsitan mente captus, fatuus seu alterius famosi et notabilis defectus existeret, propter quem non deberet seu posset hominibus principari"). In die modernen Verfassungen ist das Erfordernis geistiger und körperlicher Gesundheit des zur Thronfolge Berufenen vielfach nicht übergegangen, so nicht in die PrVU. (daher wurde nach der Erkrankung Friedrich Wilhelms IV. bis zu seinem Tode 1857—1861 eine Regentschaft eingeleitet) und in die Bayerische VU. vom 26. Mai 1818 (daher konnte der geisteskranke König Otto nur auf Grund eines verfassungsändernden Gesetzes für regierungsunfähig erklärt werden, und der Prinzregent Ludwig die Thronfolge als eröffnet erklären). Dagegen trat in Baden, bei dem Schweigen der VU. über die Sukzessionsvoraussetzungen, 1856 an die Stelle des zunächst berufenen, aber geisteskranken Ludwig, sein jüngerer Bruder Friedrich ohne weiteres als Großherzog, nachdem er vier Jahre Regent gewesen war.

c. Für die Thronfolgeordnung kann maßgebend sein:

1) die Linealfolge, d. h. der Thron geht, soweit sukzessionsfähige Abkömmlinge des letzten Herrschers vorhanden sind, auf diese unter Ausschluß von Seitenlinien über; in Deutschland in Übereinstimmung mit dem zuerst in der Goldenen Bulle (1356) für die Kurfürstentümer aufgestellten Grundsatz (oben b) in der Regel verbunden mit der Primogenitur (vgl. PrVU. Art. 53), wonach innerhalb der Linie und für das Eintreten einer neuen Linie nach Aussterben der den Thron innehabenden die frühere Geburt entscheidet;

Stirbt der König (B) unter Hinterlassung eines Enkels (P) des vorverstorbenen ältesten Sohnes (E) und eines Sohnes (M)

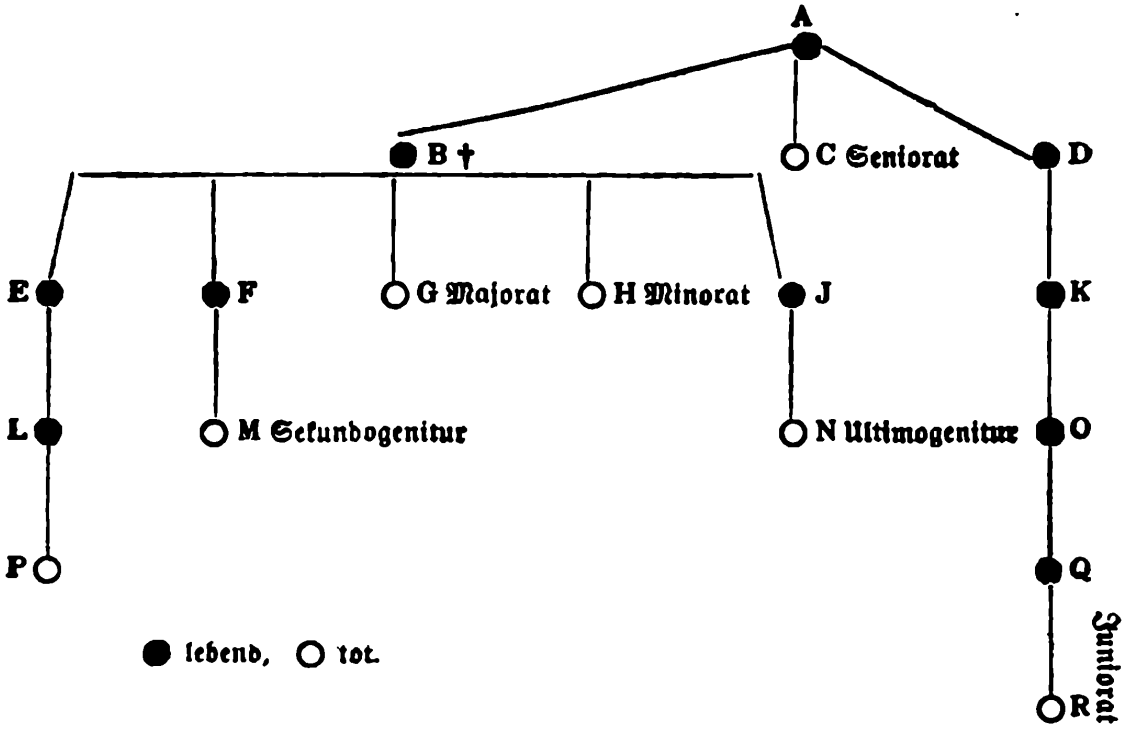
des zweiten Sohnes (F), so kommt nicht dieser — obgleich dem Grade nach näher mit dem letzten Throninhaber verwandt —, sondern der Enkel zur Regierung. Solange noch Teilung stattfand (und auch heute noch bei der Erbfolge in das in mehrere Massen geteilte Hausvermögen) kommt neben der Primogenitur eine Sekundo (M)-, Tertio- usw., schließlich Ultimogenitur (N) in Betracht.

2) das Seniorat, wonach das jeweilige älteste (C) und

3) das Juniorat, wonach das jeweilige jüngste Mitglied der Dynastie (R) zur Thronfolge berufen ist;

4) das Majorat, wenn zunächst der Grad entscheidet, bei gleich nahem Grad aber das höhere Alter maßgebend ist (G), und

5) das Minorat, wenn der nähere Grad und bei gleicher Nähe das jüngste Mitglied (H) berufen ist.



b. Die Thronfolge vollzieht sich heute unstreitig nach rein öffentlich-rechtlichen Grundsätzen (Jellinek: „Nicht der Monarch erbt die Krone, sondern die Krone den Monarchen"). Die frühere patrimoniale Auffassung des Fürstenamtes (S. 68) führte zu der Möglichkeit einer Teilung des Staates unter mehrere Kinder des letzten Throninhabers. Seitdem aber die Goldene Bulle die Unteilbarkeit für die Kurfürstentümer festgestellt hatte, ist dieser Grundsatz in die Verfassungen aller Monarchien übergegangen (z. B. PrVU. Art. 1, S. 528).

e. Betreffs der Abänderung der Thronfolgeordnung ist zu unterscheiden:

1) Ist die Thronfolgeordnung durch die Verfassung festgestellt (Bayern, Württemberg) oder wenigstens in der Verfassung durch Bezugnahme auf die Hausgesetze geordnet (PrVU. Art. 53), so ist zu einer Abänderung ein verfassungsänderndes Gesetz erforderlich.

2) Ist die Thronfolgeordnung lediglich in den Hausgesetzen bestimmt (z. B. Sachsen-Weimar, Altenburg), so kann ihre Abänderung auf dem Wege der Hausgesetzgebung erfolgen; daneben aber auch durch die Landesgesetzgebung (Anschütz; nach Georg Meyer, Schulze, Schücking bedarf das Hausgesetz der Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren).

3) Soweit die Thronfolge durch verfassungsänderndes (1) oder einfaches (2) Landesgesetz geändert wird, bedarf dieses nach moderner Anschauung nicht der Zustimmung der Agnaten (Georg Meyer, Anschütz, Schücking). Die ältere — und auch noch heute von Arndt, Kohler, Stoerck, Rehm im Lippischen Erbfolgestreit (S. 80 f.) in Rechtsgutachten zugunsten der Schaumburgischen Ansprüche vertretenen — Meinung ließ eine Abänderung der Thronfolgeordnung nur mit Zustimmung aller Agnaten zu, weil dadurch deren wohlerworbene Rechte verletzt werden könnten. Für das heutige Staatsrecht kann diese auf mittelalterlichen — feudalen und patrimonialen (S. 68) — Anschauungen beruhende Auffassung nicht mehr in Betracht kommen. Die Agnatenrechte sind zwar subjektiv-öffentliche Rechte (S. 131); die Staatsgesetzgebung ist aber ebensowohl befugt, in diese einzugreifen, wie in Privatrechte (S. 154).

Diese Frage — und die der Ebenbürtigkeit — ist, wie erwähnt, in jüngster Zeit gelegentlich des lippischen und des luxemburgischen Erbfolgestreits vielfach erörtert worden (S. 79).

f. Die Thronfolge beruht in der Erbmonarchie also auf Abstammung. Hierbei findet jedoch in der Regel eine Bevorzugung des Mannesstammes statt.

Die Zurücksetzung der Frauen kann drei Formen annehmen.

1) Reine Agnatenfolge (salisches Prinzip).

Die Lex Salica bestimmt (59,5): „De terra vero Salica nulla in muliere hereditas non pertinebit, sed ad virilem sexum, qui fratres fuerint, tota terra pertineat". Im Anschluß hieran sind in manchen deutschen Thronfolgeordnungen (z. B. PrVU. Art. 53) die Frauen überhaupt ausgeschlossen. Es sind nur von Männern abstammende Männer (mas a mare, „Agnaten" im deutschrechtlichen Sinne) zur Thronfolge berufen, so auch im Frankreich der Königszeit: „Le royaume de France ne tombe pas en quenouille" (Spindel).

2) Subsidiäre Frauenfolge (sog. deutsches Prinzip).

Darnach sind Frauen zur Thronfolge erst dann berufen, wenn keine Agnaten (d. h. vom Ahnherren — dem primus adquirens des Thrones — durch Männer abstammende Männer) vorhanden sind. Dies Prinzip gilt z. B. in Oesterreich (auf Grund des Privilegium minus von 1156 und der von Karl VI. im Interesse der Thronfolgeberechtigung seiner Tochter Maria Theresia 1724 durchgesetzten pragmatischen Sanktion, S. 74), ferner in Bayern, Sachsen, Württemberg und in Holland.

Ist beim Aussterben des Mannesstammes die weibliche Linie zur Thronfolge berufen, so fragt es sich, ob die „Erbtochter" (d. h. die vom letzten Throninhaber abstammende Frauenlinie) oder die „Regredienterbin" den Thron erhält (d. h. die von der erstübergangenen Frau abstammende Linie). In der Regel ist die Entscheidung zugunsten der Erbtochter ausgefallen.

In den eine subsidiäre Frauenerbfolge anerkennenden Staaten war und ist es üblich (so in Bayern, Baden, Sachsen), bei Verheiratung von Prinzessinnen von ihnen ausdrücklich „Verzicht auf den ledigen Anfall", d. h. bis zum Aussterben des Mannesstammes ausstellen zu lassen.

3) Successio cognatorum promiscua (englisches System).

Bei diesem z. B. in England und Spanien geltenden System treten die Frauen zwar in der vom letzten Throninhaber ausgehenden direkten Linie den Männern gegenüber zurück, sodaß der jüngere Sohn die ältere Tochter ausschließt.

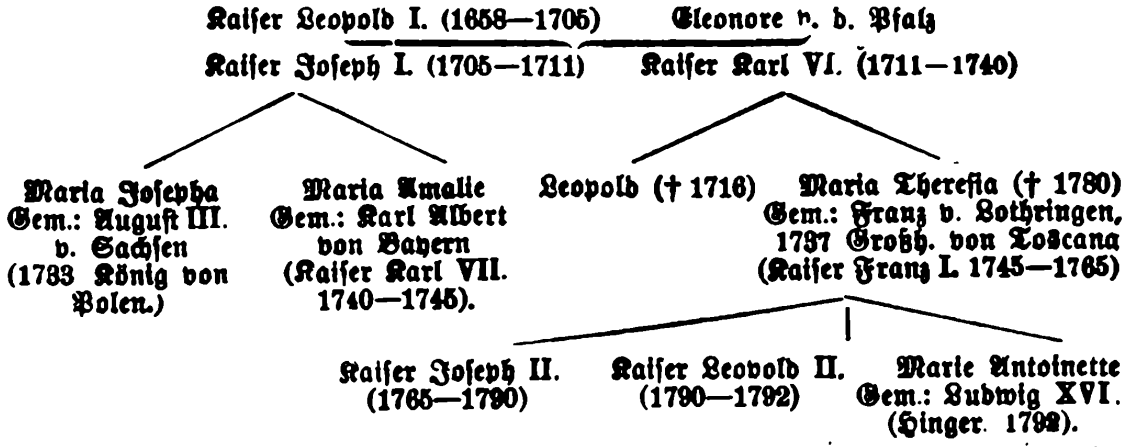
Daher kam nach dem Tode Heinrichs VIII. (1547) zunächst dessen Sohn Eduard, und erst nach dessen kinderlosem Versterben seine ältere Schwester Maria (die katholische) auf den Thron (1553, S. 76), und ebenso folgte nach dem Tode der Königin Viktoria (1901) nicht deren ältere Tochter Viktoria (Kaiserin Friedrich), sondern deren jüngerer Sohn Eduard.

Dagegen schließen die vom letzten Throninhaber abstammenden Frauen (und deren Linien) die Männer der Seitenlinie aus. Ist der Throninhaber kinderlos verstorben, so ist die Tochter des älteren Bruders vor dem jüngeren Bruder berufen.

Daher folgte 1837 dem kinderlos verstorbenen Wilhelm IV. die Tochter des nächstjüngeren Bruders, des Herzogs Eduard August von Kent (Königin Viktoria von England), und nicht sein zweitjüngerer Bruder Ernst August (der aber in Hannover König wurde, da hier das salische Gesetz galt, S. 72).

Die verschiedene Behandlung der Frauen in den Thronfolgeordnungen der einzelnen Staaten hat mehrfach staatliche Umwälzungen herbeigeführt.

Österreich-Ungarn.



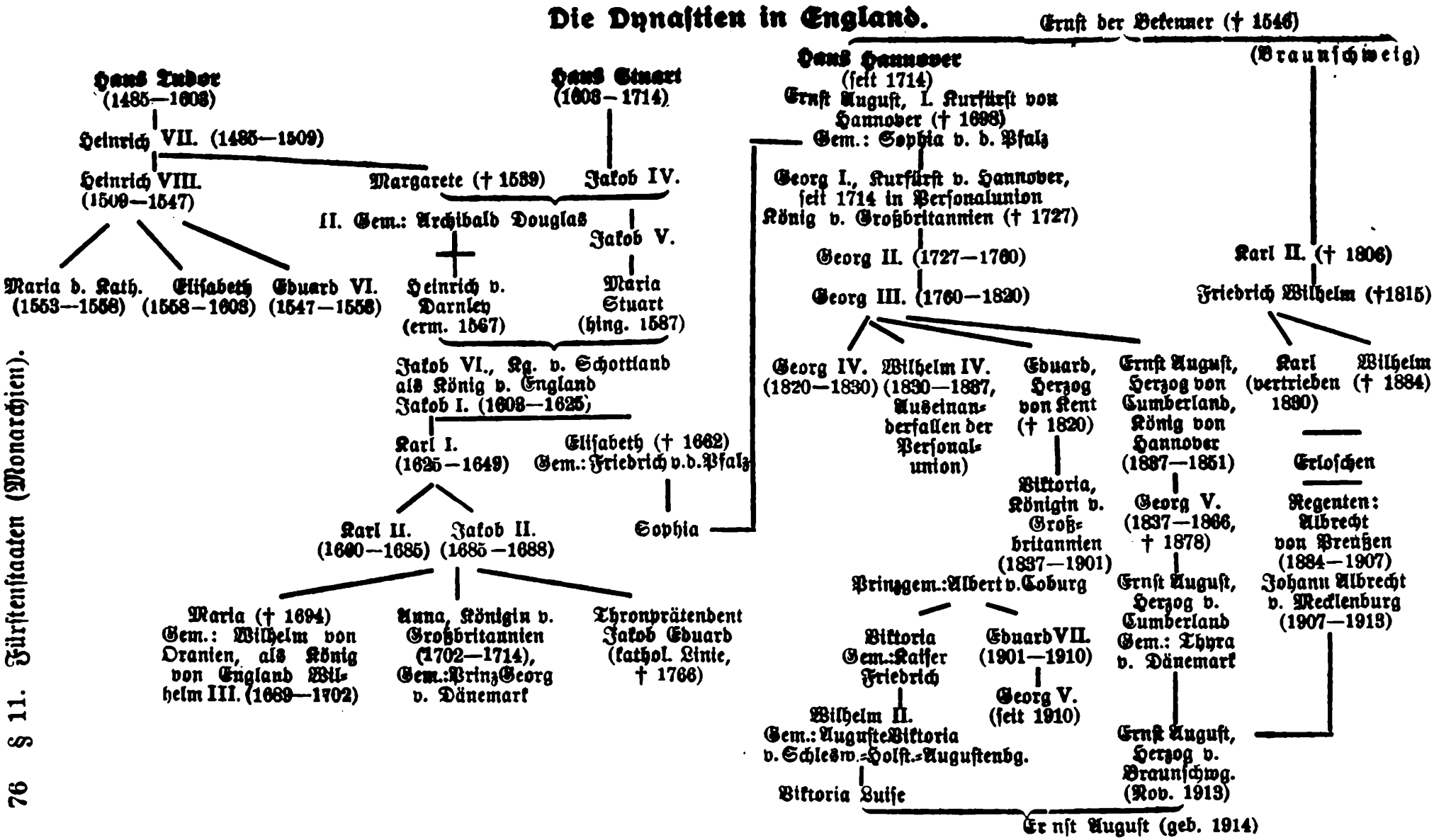
Nach dem Tode Josephs I. (1711) kam nach dem damals für Österreich noch geltenden salischen Gesetz sein Bruder Karl VI. zur Regierung. Dieser hatte nach dem Tode seines einzigen Sohnes Leopold (1716) ebenfalls nur Töchter. Er stellte deshalb eine neue Thronfolgeordnung auf, die „Pragmatische Sanktion" (sanctio pragmatica hieß in der byzantinischen Kaiserzeit eine besonders feierliche Form kaiserlicher Erlasse in Fällen öffentlichen Interesses, *πραγμα*, z. B. Sanctio pragmatica Pro petitione Vigilii, 534, Einführung der justinianischen Kodifikation in Italien). Darnach sollten die gesamten österreichischen Erblande unteilbar sein und sich auf Karls Töchter, deren älteste Maria Theresia war, nach der Primogenitur vererben. Erst nach dem Aussterben dieser Linien sollten Josephs I. Töchter und deren Nachkommen thronfolgeberechtigt sein (die Erbtochter sollte also die Regredienterbin ausschließen). Bei

Karls VI. Tode wurde Maria Theresia in Ungarn anerkannt. Auf Österreich erhob jedoch Karl Albert von Bayern als Nachkomme einer Tochter Ferdinands I. und Gemahl der jüngeren Tochter Josephs I. Anspruch (die ältere Tochter hatte die pragm. Sanktion schon 1733 anerkannt) und wurde auch Deutscher Kaiser. Erst nach seinem Tode (1745) wurde Maria Theresia allseitig anerkannt, ihr Gemahl Franz von Toskana als Franz I. Deutscher Kaiser.

Großbritannien-Hannover.

Jakob II. von England hatte aus erster Ehe zwei protestantische Töchter, Maria, Gemahlin des Prinzen Wilhelm von Oranien und Anna, Gemahlin des Prinzen Georg von Dänemark. Er war in zweiter Ehe verheiratet mit der katholischen Prinzessin Maria d'Este. In dieser Ehe wurde ihm 1688 ein Sohn Jakob Eduard geboren, der nach der damaligen englischen Thronfolgeordnung (S. 73) die älteren Schwestern ausgeschlossen hätte. In der Furcht vor einer katholischen Dynastie begannen die protestantischen Führer der beiden großen politischen Parteien, der Whigs (Volksparteiler, Liberale) und Tories (Hofparteiler, Konservative) Verhandlungen mit Marias Gemahl Wilhelm von Oranien. Dieser landete 1688 in England und wurde 1689 mit seiner Gemahlin Maria durch Parlamentsakt als Wilhelm III. zum König von England und sodann auch zum König von Schottland ernannt. Die Rechte des Parlaments wurden 1689 in England durch die Bill of Rights, in Schottland durch die Claim of Rights festgestellt, die Thronfolge 1701 und 1705 durch Act of Settlement an das protestantische Bekenntnis geknüpft. Damit war der Thronprätendent Jakob Eduard ausgeschlossen. Dem kinderlosen Wilhelm III. († 1702) und seiner ebenfalls ohne Kinder verstorbenen Schwägerin Anna († 1714) folgte daher ein Urenkel Jakobs I., Georg I., Kurfürst von Hannover, auf dem Thron von England und Schottland, welche beiden Länder seit der Vereinigung der Parlamente (Union von 1707) als Großbritannien bezeichnet wurden (S. 109). Großbritannien und Hannover blieben nun bis 1837 in Personalunion vereinigt. In diesem Jahre starb der König Wilhelm IV. kinderlos. Nach der englischen Thronfolgeordnung kam die nächste, von dem nächst jüngeren Bruder Wilhelms IV., dem Herzog Eduard von Kent († 1820), ausgehende Linie zur Thronfolge, obgleich in dieser Linie kein männlicher Sproß, sondern nur eine Tochter, Viktoria, vorhanden war. In Hannover dagegen ging nach dem hier geltenden salischen Gesetze die Thronfolge auf den nächstjüngeren noch lebenden Bruder des Herzogs von Kent, den Herzog Ernst August von Cumberland über. So löste sich die Personalunion zwischen England und Hannover, die von 1714—1837 bestanden hatte. Ernst Augusts Sohn, König Georg V. von Hannover, wurde 1866 von Preußen depossediert. Sein Enkel Ernst August heiratete 1913 Kaiser Wilhelms II. einzige Tochter Viktoria Luise und erlangte im November

Die Dynastien in England.



1913 den Braunschweiger Thron. Hierauf hätte schon sein Vater Ernst August der Ältere, Herzog von Cumberland, nach dem Tode des letzten Braunschweiger Herzogs Wilhelm (1884) als nächster männlicher Abkomme Ernst des Bekenners († 1546), des gemeinschaftlichen Stammvaters der Linien Hannover und Braunschweig, Anspruch gehabt. Da er jedoch, gebunden durch ein seinem Vater (dem entthronten Georg V.) auf dem Sterbebette gegebenes Versprechen sich weigerte, den von Preußen verlangten Verzicht auf Hannover auszusprechen, erklärte auf Preußens Antrag der Bundesrat ihn an der Regierung für behindert (S. 240). Regent von Braunschweig wurde 1885 Prinz Albrecht von Preußen und nach seinem Tode 1907 Herzog Johann Albrecht von Mecklenburg. Nach der Vermählung des jüngeren Ernst August mit Viktoria Luise von Preußen ließ Preußen und darauf auch der Bundesrat seinen Widerspruch fallen und Ernst August der Vater verzichtete auf den Braunschweiger Thron, den er tatsächlich — nach Ansicht Rehms und in der Praxis der braunschweigischen Staatsleitung (vgl. DJZ. 13 1345) auch rechtlich (also Interregnum!) — nicht innegehabt hatte. Einen ausdrücklichen Verzicht auf Hannover haben übrigens weder der Herzog von Cumberland, noch der nunmehrige Herzog von Braunschweig ausgesprochen; doch hat der letztere in einem Schreiben an den Reichskanzler vom 20. April 1913 und in späteren Kundgebungen betont, daß in dem dem Kaiser und König von Preußen geleisteten Fahneneide das Versprechen liege, nichts zu tun und nichts zu unterstützen, was darauf gerichtet sei, den derzeitigen Besitzstand Preußens zu verändern.

Dänemark-Schleswig-Holstein.

Oldenburgisches Gesamthaus.

Im Jahre 1460 wurde der damalige König Christian I. von Dänemark zum Herzog von Schleswig und Holstein ausgerufen, nachdem er geschworen hatte, daß beide Herzogtümer auf ewig zusammen und ungeteilt bleiben sollten. Die Personalunion zwischen Dänemark und Schleswig-Holstein (nebst Lauenburg) blieb bis auf Christian VIII. (1840—1848) aufrechterhalten. Dieser hatte nur einen kinderlosen Sohn, den späteren König Friedrich VII. (1848—1863). Nach dessen Tode mußte der dänischen Erbfolgeordnung entsprechend die weibliche Linie des Königshauses, dargestellt durch Friedrichs VII. Kusine Luise, Gemahlin des Herzogs Christian von Schleswig-Holstein-Sonderburg-Glücksburg, auf den dänischen Thron gelangen, während Schleswig-Holstein nach dem hier geltenden salischen Gesetz an die durch Christian Friedrich August von Schleswig-Holstein-Sonderburg-Augustenburg vertretene männliche Seitenlinie fallen mußte. Die drohende Trennung infolge der verschiedenen Erbfolge veranlaßte die Konflikte, die erst durch die Kriege von 1864 und 1866 gelöst wurden, und die zur Trennung Schleswig-Holsteins von Dänemark und zur Einverleibung der Elbherzogtümer in Preußen führten (unten S. 192 ff.).

Oldenburgisches Gesamthaus.

Christian III. († 1559)

Dänemark

Christian IV. († 1648)

Friedrich III. († 1670)

Friedrich V. († 1766)

Christian VII. (1808) — Friedrich, Erbprinz (1805)

Friedrich VI. (1808—1839)

Christian VIII. (1839—1848) — Charlotte († 1864), Gem.: Wilhelm, Landgraf z. Hessen-Cassel

Friedrich VII. (1848—1863) — Luise, Prinzessin v. Hessen-Cassel

Holstein-Sonderburg

Alexander († 1627)

Augustenburg — **Glücksburg**

Ernst Günter († 1689) — August — Philipp († 1675)

Christian Friedrich August († 1869) — Friedrich Wilhelm Paul († 1831)

Friedrich VIII. († 1880)

Auguste Viktoria, Gem.: Kaiser Wilhelm II.

Ernst Günter, Herzog zu Schleswig-Holstein

Luise Sophie, Gem.: Pr. Friedrich Leopold v. Preußen

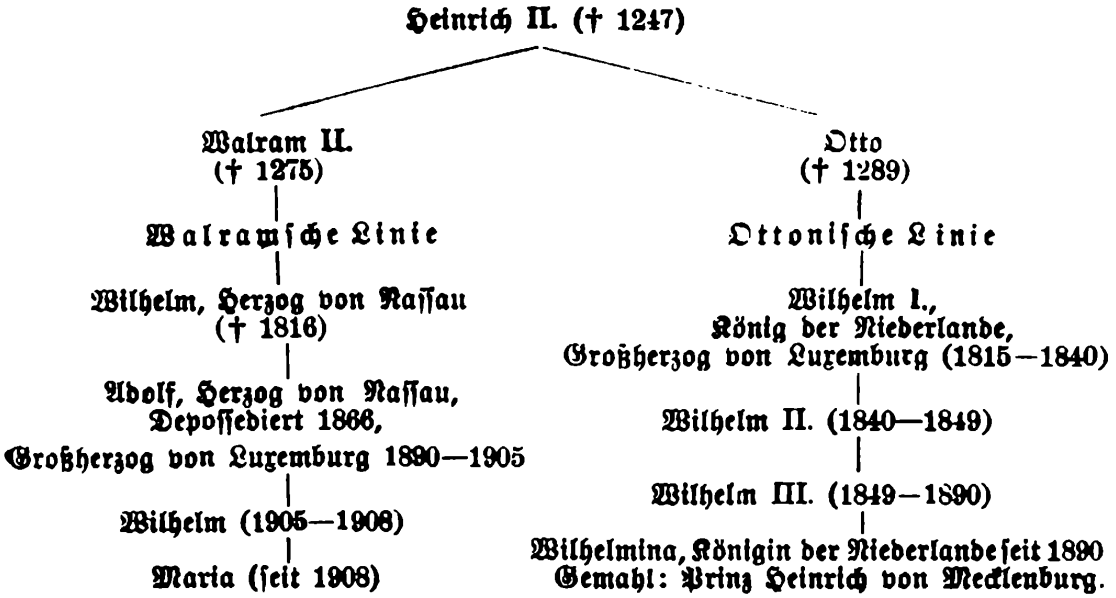
Christian IX., König v. Dänemark (1863—1906)

Friedrich VIII., König v. Dänemark (1906—1912) — Christian X., König v. Dänemark (seit 1912)

Wilhelm, als König v. Griechenland Georg I. (1863—1913) — Konstantin I. (seit 1913), Gem.: Prinzessin Sophie v. Preußen, Schwester Kaiser Wilhelms II.

Thyra, Gemahl: Ernst August, Herzog v Cumberland (S. 76) — Ernst August, seit 1913 Herzog von Braunschweig, Gem.: Victoria Luise v. Preußen (S. 77)

Nassau-Luxemburg-Niederlande.



Das Nassauische Herrscherhaus spaltete sich von Heinrich II. († 1247) an in die Walramsche Linie, die bei den großen Umwälzungen der napoleonischen Zeit schließlich ihre nassauischen Besitztümer behielt, und in die Ottonische Linie. Deren Abkömmling Wilhelm V. war bis 1795 Erbstatthalter der Niederlande. 1795 eroberten die Franzosen die Niederlande und machten sie zur Batavischen Republik; 1806 wurde sie unter Napoleons Bruder Ludwig in ein Königreich Holland umgewandelt. Nach Napoleons Sturz wurde Wilhelms V. Sohn 1815 als Wilhelm I. König der Niederlande und erhielt zur Entschädigung für den Verlust seiner nassauischen Stammlande Luxemburg als Großherzogtum in Personalunion. Für die Erbfolge in Luxemburg sollte aber der Erbverein des Hauses Oranien-Nassau mit ausschließlich agnatischer Erbfolge in Kraft bleiben.

Wilhelms I. Enkel, Wilhelm III., starb 1890 ohne Hinterlassung männlicher Erben, aber einer Tochter Wilhelmina. Diese folgte nach der in Holland geltenden successio promiscua, während in Luxemburg als nächster Agnat der 1866 von Preußen deposseedierte Herzog Adolf von Nassau den Thron von Luxemburg bestieg. Ihm folgte 1905 sein Sohn Wilhelm. Dieser hatte keinen männlichen Erben, aber drei Töchter, deren älteste Maria (geb. 1894) nach dem luxemburgischen Landesgesetz (1908) zur Thronfolge berufen wurde unter der Statthalterschaft ihrer Mutter Maria Anna von Portugal. Der Protest des Grafen Georg von Merenberg (Sohnes des Prinzen Nikolaus von Nassau und der Natalie Puschkin, Tochter des russischen Dichters Alexander Puschkin) blieb unbeachtet.

g. **Verschieden sind die Voraussetzungen, denen die zur Thronfolge Berechtigten entsprechen müssen.**

1) **Ueberall erfordert wird eheliche Geburt. Im Gegensatz zum heutigen Bürgerlichen Recht** (BGB. § 1721)

stehen die durch nachfolgende Ehe Legitimierten (die „Mantelkinder") den in der Ehe geborenen nicht gleich.

2) Nach vielen deutschen Hausgesetzen und Verfassungen (z. B. Bayern, Sachsen, Württemberg, observanzmäßig auch in Preußen) sind nur die einer vom Monarchen genehmigten Ehe entsprossenen Kinder sukzessionsfähig (in Sachsen ist die nichtgenehmigte Ehe sogar nichtig).

3) Thronfolgefähig sind nach deutschem Fürstenrecht nur die einer ebenbürtigen Ehe entstammenden Kinder. Ebenbürtig sind heute nur Ehen unter Angehörigen des hohen Adels, d. h. der Mitglieder regierender oder ehemals regierender deutscher und ausländischer Fürstenhäuser, sowie der ehemals reichsständigen Familien (nicht aber der Familien, die nicht reichsständig waren, d. h. Landeshoheit und Sitz und Stimme auf dem alten Reichstag besessen hatten, auch wenn sie reichsunmittelbar waren).

Das vorstehende sog. strenge Prinzip kann heute als herrschend bezeichnet werden (v. Gierke, Laband, Anschütz, Kohler). In früheren Jahrhunderten dagegen wurden in manchen Häusern auch Ehen mit Personen des niederen Adels als ebenbürtig betrachtet und J. J. Moser und A. W. Heffter hielten dieses „laxe" Prinzip für gemeinrechtlich (vgl. auch RGZ. 32 147). Nach einer dritten Meinung galt das strenge Prinzip für die altfürstlichen, das laxe für die reichsgräflichen und neufürstlichen Häuser (Schröder, Kahl, Rehm, auch der im Lippeschen Thronfolgestreit gefällte Schiedsspruch).

Die Frage der Ebenbürtigkeit ist in neuester Zeit mit großer Leidenschaft gelegentlich des Lippeschen Erbfolgestreits erörtert worden, ebenso die Frage, ob die Abänderung der Thronfolge (S. 72) und die Berufung an sich nichtsukzessionsfähiger Nachkommen zur Thronfolge ein Staatsgesetz oder ein Hausgesetz (und damit die Zustimmung der Agnaten) oder beides erfordern.

Das Fürstentum Lippe stand bis zum Jahre 1906 unter der Herrschaft der Hauptlinie Lippe-Detmold. Dem 1895 kinderlos verstorbenen Fürsten Woldemar folgte sein ebenfalls kinderloser, geisteskranker Bruder Karl Alexander, der der letzte Sproß der Hauptlinie war. Als Thronanwärter für diesen

Fall kamen der Reihe nach die drei Nebenlinien Lippe-Biesterfeld, Lippe-Weißenfels und Lippe-Alverdissen (Schaumburg-Lippe) in Frage. Da der rechtmäßige Thronfolger sogleich nach dem Tode des Fürsten Woldemar als Regent für den geisteskranken Karl Alexander eintreten mußte und der Ausbruch des Thronfolgestreites daher schon in diesem Zeitpunkte zu erwarten war, legte Fürst Woldemar dem Lippeschen Landtag 1890 einen Gesetzentwurf vor, wonach er den Regenten zu ernennen befugt sein sollte. Der Landtag verlangte jedoch eine Beteiligung an der Regentschaftsführung, das Gesetz kam deshalb nicht zustande. Nunmehr ernannte Fürst Woldemar durch eine erst am Tage seines Todes veröffentlichte Verordnung den Prinzen Adolf zu Schaumburg-Lippe (Schwager Kaiser Wilhelms II., Gemahl der Prinzessin Viktoria von Preußen) zum Regenten, und dieser übernahm am Todestage Woldemars in Detmold die Regentschaft. Die Rechtsgültigkeit dieser Verordnung wurde vom Lippeschen Landtage bestritten, jedoch wurde durch Gesetz vom 24. April 1895 Prinz Adolf bis zur Entscheidung der Thronfolgefrage als Regent belassen. Diese Entscheidung sollte unter Mitwirkung des Bundesrats (RV. Art. 76 II) erfolgen; da dieser aber ein Eingreifen ablehnte, einigten sich die streitenden Linien auf ein Schiedsgericht. Das Schiedsgericht, bestehend aus dem König Albert von Sachsen, dem Reichsgerichtspräsidenten Ohlschläger, 2 Senatspräsidenten und 3 Räten des Reichsgerichts, gab am 22. Juni 1897 seinen Schiedsspruch dahin ab, daß Graf Ernst, das Haupt der Linie Lippe-Biesterfeld, zur Thronfolge berufen sei. Der hierdurch zurückgewiesene Anspruch der Linie Schaumburg-Lippe, unter übergehung der näher berechtigten beiden Linien Biesterfeld und Weißenfels zur Thronfolge berufen zu sein, stützte sich auf die Behauptung, daß die beiden älteren Linien durch Mesalliancen ihre Thronfolgefähigkeit verloren hätten. Hinsichtlich der Linie Lippe-Biesterfeld wurde ausgeführt, daß die 1813 von dem Grafen Wilhelm Ernst mit Modeste von Unruh geschlossene Ehe unebenbürtig gewesen sei, weil diese Stammutter aller lebenden Angehörigen der Linie Lippe-Biesterfeld, insbesondere des Thronprätendenten Grafen Ernst, nur aus niederem Adel gewesen sei. Das Schiedsgericht stellte dagegen fest, daß Modeste von Unruh zwar nur aus altadeliger, nicht aus hochadeliger Familie stamme, daß diese Abstammung jedoch nach gemeinem Privatfürstenrechte zu ihrer Ebenbürtigkeit genüge, daß auch die damaligen Lippeschen Hausgesetze keine strengeren Vorschriften kannten, und daß hiernach Graf Ernst zur Thronfolge berufen sei.

Graf Ernst übernahm hierauf die Regentschaft. Damit war der Thronfolgestreit jedoch nicht zu Ende. Denn da der Schiedsspruch nur die Berufung des Grafen Ernst, nicht der ganzen Linie Lippe-Biesterfeld aussprach, so wurde von den übrigen Thronprätendenten weiterhin die Thronfolgefähigkeit der Söhne und Brüder des Grafen Ernst und ihrer Nachkommen bestritten, die der ersteren auch deshalb, weil ihre Mutter, die Gemahlin

des Grafregenten Ernst, eine geborene Gräfin von Wartensleben, selbst wieder dem niederen Adel angehöre. Als dann 1904 der Grafregent Ernst — vor dem Fürsten Karl Alexander — starb, übernahm zwar auf Grund eines Landesgesetzes von 1898 sein ältester Sohn, Graf Leopold, die Regentschaft. Dagegen erhob jedoch Schaumburg-Lippe Protest beim Bundesrat mit dem Antrage, auf Grund von RV. Art. 76 I eine endgültige Entscheidung zu treffen. Auch der Kaiser erkannte die Regentschaft des Grafen Leopold nicht an. Auf Vermittlung des Reichskanzlers kam dann ein neuer Schiedsvertrag zwischen den Linien Biesterfeld und Alverdissen (Schaumburg) zustande. Das aus dem vereinigten IV. und VII. Zivilsenat des Reichsgerichts bestehende Schiedsgericht erkannte durch den Schiedsspruch vom 25. Oktober 1905 die Thronfolgefähigkeit der ganzen Linie Biesterfeld an, im wesentlichen aus den Gründen des ersten Schiedsspruchs.

2. Absolute und beschränkte Monarchie.

Diese Einteilung geht von dem Umfange der Herrschergewalt des Monarchen aus.

a. Absolute Monarchie

ist vorhanden, wenn der Herrscher die gesamte Staatsgewalt ausübt, ohne durch verfassungsmäßige Schranken daran gehindert zu sein.

α. Wenn der Monarch sich selbst Beschränkungen auferlegt, indem er die an sich in seiner Person vereinigten staatlichen Funktionen (Gesetzgebung, Rechtsprechung, Verwaltung, S. 132 ff.) durch andere Organe ausüben läßt (sog. aufgeklärter Absolutismus Friedrichs d. Gr. und Josephs I.), und erklärt, bei Nichtbeobachtung dieser Formen solle seine Erklärung als nicht vorhanden behandelt werden, so wird dadurch der Charakter der absoluten Monarchie nicht beeinträchtigt. Denn der Herrscher kann sich dieser freiwillig übernommenen Beschränkungen jederzeit wieder entledigen. So hat Friedrich der Große an sich die Kabinettsjustiz, d. h. das persönliche Eingreifen in schwebende Rechtsstreitigkeiten, grundsätzlich für unzulässig erklärt. Das hat ihn aber nicht abgehalten, im sog. Müller Arnoldschen Prozeß (1779—1780) mehrfach unmittelbar auf die Gerichte einzuwirken.

b. Die absolute Monarchie ist keine Despotie. Vielmehr ist sie sehr wohl zu vereinen mit der Ausübung der Staatsgewalt, nicht im eigennützigen Interesse des Herrschers oder der Dynastie, sondern im Interesse der Wohlfahrt des ganzen Volkes. Gerade die absolute Monarchie hat — allerdings hauptsächlich im Interesse der Stärkung der eigenen Macht — die Rechtslage der großen Masse des Volks gegenüber den diese ausbeutenden privilegierten Klassen gehoben (S. 84 f.). Diese Auffassung vom „sozialen Königstum" findet sich schon in Friedrichs des Großen berühmten Ausspruch: „Un prince est le premier serviteur et

le premier magistrat de l'État". Nur der durch keine Rücksichten behinderten absoluten Monarchie war es möglich, den mittelalterlichen Ständestaat mit dem Dualismus zwischen Staat und Ständen (S. 84 f.) zu überwinden und den modernen Einheitsstaat zu schaffen. Nachdem sie diese weltgeschichtliche Mission erfüllt hatte, treten die neu im Volke sich regenden Kräfte mit dem Anspruche auf, nicht auf Gnade und Ungnade der Willkür eines vielleicht ungeeigneten Herrschers ausgeliefert zu sein, sondern in mehr oder minder eingreifender Weise selbst an der Staatsverwaltung teilzunehmen oder sie mindestens zu kontrollieren.

β. Beschränkte Monarchie

ist eine Staatsform, bei der der Herrscher zwar auch die gesamte Staatsgewalt in seiner Person vereinigt, bei ihrer Ausübung aber an verfassungsmäßige Schranken gebunden ist, die er ohne Rechtsverletzung nicht überschreiten darf.

Die beschränkte Monarchie kommt in zwei Formen vor: als landständische und als konstitutionelle Monarchie, die erstere dem Mittelalter, die letztere der Neuzeit entstammend.

a. In der ständischen Monarchie

ist der Monarch bei Ausübung der staatlichen Funktionen durch die Rechte der Stände beschränkt.

1) Stände

sind soziale Gemeinschaften, die durch die gleichen Interessen zusammengehalten werden. Im ständischen Staat nehmen die drei Stände des Adels (Rittergutsbesitzer), der Geistlichkeit (Klerus) und der Städte (durch Abgeordnete der Stadträte) an der Staatsverwaltung teil.

2) Die Rechte der Stände

beziehen sich in der Regel auf die Mitwirkung bei der Gesetzgebung, vor allem aber bei der Finanzverwaltung, dergestalt, daß Steuern nicht ohne die Stände auferlegt werden dürfen (Recht der Steuerbewilligung) und daß die Verwendung der Staatseinkünfte und die Verfügung über Steuergut ihrer Genehmigung bedarf. Außerdem steht den einzelnen Mitgliedern der Stände in ihren Bezirken die Ausübung der Staatsgewalt in beschränktem Umfange (Ortspolizei, Patrimonialgerichtsbarkeit) zu.

3) Innerhalb ihrer „Prärogative" stehen die Stände dem Herrscher gegenüber als selbständige, ihm nicht unter-, sondern nebengeordnete Körperschaften, die nicht als Organe des Staates staatliche Funktionen wahrnehmen, sondern ihren eigenen Interessen dienen und zu diesem Zwecke die Ausübung der Staatsgewalt durch den Herrscher allein verhindern.

Die Entwicklung des Ständewesens, insbesondere in Deutschland, gehört in die Rechtsgeschichte. Zum Verständnis der ständischen Monarchie, und insbesondere der selbständigen Rechte der Stände gegenüber dem Herrscher, ist jedoch eine Übersicht des Entwicklungsganges unentbehrlich.

Nach der Auflösung des karolingischen Weltreichs gelang es den größeren weltlichen und geistlichen Grundbesitzern, die Grafengewalt, d. h. die Befugnis zur Ausübung der Staatshoheitsrechte, ständig mit ihrem Besitz zu einer Einheit zu verbinden. Sie wurden damit — unter der Oberherrlichkeit des Königs — Landesherren innerhalb ihres Territoriums.

Einzelnen Städten gelang es, sich der Herrschaft dieser Territorialherren zu entziehen und als freie Reichsstädte, unter unmittelbarer Oberherrschaft des Königs, die Landeshoheit im Stadtbezirke zu erlangen.

Eine ähnliche Zersplitterung der Staatsgewalt vollzieht sich dann seit dem Ende des 13. Jahrhunderts auch in den Territorien selbst. Hier bringen die weltlichen (Rittergutsbesitzer) und geistlichen Grundherren (Klöster und sonstige Korporationen) die kleineren Grundbesitzer (Bauern) ihres Bezirks zunächst in eine wirtschaftliche Abhängigkeit, indem sie von den Landesherren die anfänglich diesen zustehenden Abgaben (Zehnten) und Dienstleistungen (Hand- und Spanndienste) erlangen. Später erreichen sie auch die Übertragung der wichtigsten Staatshoheitsrechte, der örtlichen Polizei und der (Patrimonial-) Gerichtsbarkeit über ihre Hintersassen. Diese Rechte erlangen auch die (mittelbar gebliebenen) Städte über ihre Bewohner.

Wie hiernach im Reiche dem König drei durch gemeinsame Privilegien und Interessen verbundene Stände gegenüberstehen (weltliche Fürsten, geistliche Fürsten, freie Reichsstädte), so findet sich auch der Landesherr bei Ausübung der Staatsgewalt durch drei mit selbständigen Gewalten öffentlicher Art ausgestattete Gemeinschaften behindert. Wie der König seinen Willen in den Territorien nicht anders als durch Inanspruchnahme des Landesherrn durchsetzen kann, da ihm das unmittelbare Imperium gegenüber den Reichsmittelbaren verloren gegangen war, so muß der Landesherr zur Durchsetzung seiner Anordnungen wieder die der unmittelbaren Zwangsgewalt teilhaftigen Rittergutsbesitzer, geistlichen Herren oder Städte angehen. Je selbständiger im Reich wie in den Territorien die Landesherren bzw. die Ortsobrigkeiten wurden, desto unsicherer wurde

es, ob die Anordnungen des Königs bzw. der Landesherren bei den Untergebenen williges Gehör finden würden. Daher versammelte der König im Reichstag, der Landesherr im Landtag die Stände und sicherte sich hier deren Bereitwilligkeit zur Durchführung der geplanten Maßnahmen, insbesondere bei finanziellen Belastungen. Diese Bereitwilligkeit konnte aber mit Rücksicht auf die Erstarkung der Mittelgewalten nicht erzwungen, sondern mußte im Wege gütlicher Verständigung erreicht werden. Die Stände waren schließlich zu selbständigen Körperschaften (Kurien) geworden, die sich nicht von dem allgemeinen Staatsinteresse leiten ließen, sondern allein ihre eigenen Interessen wahrnahmen und sich zu rechtlich geordneten Berufsständen (Adel, Geistlichkeit, Städtebürger) mit fest abgegrenzten Tätigkeitsbereichen abschlossen. Die nicht von diesen drei Ständen umfaßten Landbewohner, vor allem die persönlich und dinglich abhängigen Hintersassen der Gutsbesitzer und geistlichen Herrschaften auf dem Lande und die nicht zu den Zünften gehörenden Städtebewohner, waren von jedem Einfluß auf die Staatsgeschäfte ausgeschlossen.

In der Folgezeit, seit dem 15. Jahrhundert, wurde den Landesherren, die sich nach oben von der königlichen Oberhoheit mehr und mehr emanzipiert hatten, ihre Abhängigkeit von den ihnen von Rechts wegen untergebenen Ständen unbequem. Diese Abhängigkeit beruhte zum großen Teil darauf, daß die Landesherren für den Heerdienst auf die Unterstützung der Stände angewiesen waren. Die Schaffung stehender Heere durch die Landesherren beförderte einerseits die Emanzipation von den Ständen, gab anderseits aber den Landesherren auch die tatsächliche Macht, die Prärogative der Stände mehr und mehr zu beschränken. In diesem Kampfe waren die Landesherren die natürlichen Verbündeten derjenigen Bevölkerungsklassen, die an den ständischen Vorrechten keinen Anteil hatten, weil sie keinem Stande angehörten, vor allem der unfreien Bauern.

Schon 1716 soll Friedrich Wilhelm I. den der Einführung einer neuen Abgabe (des Hufenschosses für Kriegszwecke) widerstrebenden ostpreußischen Ständen auf eine Eingabe sein berühmtes Wort entgegengeschleudert haben: „Tout sera ruiné Nihil credo, aber das credo, daß die Junkers ihre Autorité ‚Nie poz walam' (das Veto, das jedem Mitglied des polnischen Reichstags zustand), wird ruiniert werden. Ich aber stabiliere meine Souveränität wie einen rocher de bronce". (Nach Droysen soll die Bemerkung Friedrich Wilhelms I., mit der er das Verlangen der preußischen Stände, die neue Steuer mit ihren Landtagen zu vereinbaren, beantwortete, gelautet haben: „Ich komme zu meinem Zwecke und stabiliere die Souveränität und setze die Krone fest wie einen rocher de bronce, und lasse den Herren Junkers den Wind vom Landtag.")

Seit dem 17. Jahrhundert wird die ständische Landesvertretung fast überall beseitigt; die öffentlich-rechtlichen Befugnisse (Ortspolizei, Patrimonialgerichtsbarkeit) der Rittergutsbesitzer, geistlichen Herren — soweit diese nicht, wie in den zur

Reformation übertretenden Gebieten, überhaupt beseitigt wurden — und der Stadtobrigkeiten blieben zunächst (vgl. Z. I §§ 4, 5) bestehen, wurden aber den staatlichen Verwaltungs- und Gerichtsinstanzen untergeordnet. Der Adel (niederer, im Gegensatze zum hohen, den landesherrlichen Familien, L. I § 3 b 1) wurde ein privilegierter Geburtsstand.

Eine Neubelebung erfuhr die ständische Monarchie in Verfolg der Deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815, deren Art. 13 bestimmte: „In allen Bundesstaaten *wird* eine landständische Verfassung stattfinden". Es wurde daraufhin in zahlreichen deutschen Staaten eine ständische Vertretung geschaffen, die aber in Wahrheit nur eine Interessenvertretung des Großgrundbesitzes darstellt (über die Entwicklung in Preußen vgl. S. 507 ff.). Erst den Ereignissen von 1848 (S. 191) ist es gelungen, überall eine wirkliche Repräsentation des ganzen Volkes durchzusetzen. Seither herrscht — von den republikanischen drei Hansestädten abgesehen — in allen deutschen Bundesstaaten die konstitutionelle Monarchie (unt. b). Nur in den *beiden Mecklenburg* besteht auf Grund des landesgrundgesetzlichen Erbvergleichs von 1755 die *ständische Verfassung* fort. Die vielfachen Versuche der Großherzöge, die Verfassung den modernen Bedürfnissen anzupassen und insbesondere eine Vertretung des ganzen Volkes (Repräsentativverfassung) an die Stelle der ständischen Interessenvertretungen zu setzen, scheitern regelmäßig an dem Widerstande der Ritter; vgl. noch S. 240.

b. *Konstitutionelle Monarchie.*

1) Auch bei dieser, heute den größten Teil aller monarchisch regierten Staaten beherrschenden Staatsform ist der Monarch bei Ausübung der Staatsgewalt *verfassungsmäßig* beschränkt. Diese Beschränkung führt, da die konstitutionelle Monarchie sich regelmäßig aus der absoluten entwickelt, zwar auch auf eine Selbstbindung des Herrschers (S. 82) zurück. Die letztere ist aber — meist unter dem Druck revolutionärer Erhebungen — durch die Gewährung einer „Konstitution" als auf die Dauer und unwiderruflich geschehen zu erachten.

Wie gelegentlich des 25jährigen Regierungsjubiläums Kaiser Wilhelms II. (1913) durch eine Rede des Historikers Hintze der Berliner Universität bekannt wurde, hinterließ Friedrich Wilhelm IV. seinen Thronfolgern einen Brief, in dem er sie anwies, vor der Beeidigung der Verfassung (PrVU. Art. 54 II) diese wieder zu beseitigen. Wilhelm II. hat dieses Schreiben, das nur im Wege eines Verfassungsbruchs hätte befolgt werden können, bei seinem Regierungsantritt vernichtet.

Immerhin ist die Entstehung der konstitutionellen Monarchie aus dem freien Willen des bisher absoluten Herrschers für die Auslegung der Verfassung und den Umfang der Volksrechte in-

sofern von Bedeutung, als hierbei der Monarch nur diejenigen Beschränkungen übernimmt, die aus der gegebenen Verfassung erhellen, so daß hier eine „praesumtio pro rege“ (S. 67) spricht. Auch in der konstitutionellen Monarchie ist die dem Monarchen zustehende Staatsgewalt originär; sie beruht nicht auf der Verfassung. Der König regiert nicht *kraft* der Verfassung, wie in der monarchischen Demokratie, sondern *in Übereinstimmung mit ihr* (vgl. z. B. PrVU. Art. 54 II).

2) Auch bei der konstitutionellen Monarchie ist der Monarch wie im Ständestaat bei der Ausübung der Staatsgewalt an die *Mitwirkung gewisser Körperschaften* gebunden. Aber diese unterscheidet sich von den Ständen in zwei Punkten.

Einmal sind die *Stände keine Organe* des Staates, sondern ihr eigenes Interesse wahrnehmende selbständige Verbände, die vom Monarchen bei Vornahme gewisser Staatsakte herangezogen werden müssen (S. 84). Der Ständestaat ist dualistisch angelegt; *neben* dem Staat stehen die Stände; der Staatswille entsteht durch das Zusammenwirken beider Faktoren. Die *Volksvertretung* im konstitutionellen Staate dagegen ist ein *zwecks Bildung des Staatswillens* in den verfassungsmäßig bestimmten Fällen zur Mitwirkung neben dem Monarchen berufenes *Staatsorgan*. Die konstitutionelle Monarchie ist „*unitarisch*“: die Volksvertretung steht *im* Staate, nicht *neben* ihm!

Ferner *repräsentieren* die *Stände* nicht das Volk, sondern nur *bevorzugte Teile* desselben. Die *Volksvertretung* dagegen ist zur Wahrnehmung der Rechte und Interessen des *ganzen Volkes* berufen, denn rechtlich geschiedene Stände gibt es, vom hohen Adel abgesehen (L. I § 3 b 1, unten S. 534) überhaupt nicht mehr (PrVU. Art. 4, 2).

Vgl. z. B. RV. Art. 29: „Die Mitglieder des Reichstages sind Vertreter des gesamten Volkes und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden“; ebenso PrVU. Art. 83. Tatsächlich schließen sich die meisten Mitglieder der Volksvertretung einer der in dieser vertretenen „Fraktionen“ an, d. h. einer der parlamentarischen Vereinigungen, die durch gemeinsame politische, religiöse (Zentrum) oder wirtschaftliche Interessen zusammengehalten werden. Die Volksvertreter werden sogar fast stets im Hinblick auf ihre Parteizugehörigkeit gewählt. Aber rechtlich ist kein als konservativer Kandidat Gewählter gehindert, sich im

Reichstag der sozialdemokratischen Partei anzuschließen. Vgl. noch S. 248.

3) Die konstitutionelle Monarchie stellt sowohl dem absoluten Königtum wie auch der ständischen Monarchie gegenüber einen großen politischen Fortschritt dar.

Auf der einen Seite bildet die verfassungsmäßige Anteilnahme des ganzen Volkes an den wichtigsten Staatsgeschäften einen Wall gegen die in der absoluten Monarchie denkbaren Uebergriffe von Herrscher und Beamten und gegen die Bevorzugung herrschender Klassen, wie im Ständestaat. Diese Sicherung gegen willkürliche und einseitige Ausübung der Staatsgewalt wird durch die öffentliche und von allen strafrechtlichen und disziplinaren Rücksichten (S. 256) befreite Kritik der Regierungsakte in den Parlamentsverhandlungen wesentlich unterstützt.

Anderseits bleibt doch durch die Vereinigung der Staatsgewalt in den Händen eines Staatshauptes die Möglichkeit einer einheitlichen kraftvollen und zielbewußten Politik sowohl im Innern als nach außen gewährleistet, und die — heute allein noch in Betracht kommende (S. 69) — Erblichkeit der Monarchie schützt den Staat vor den schweren Erschütterungen, die bei Thronerledigungen sonst fast unausbleiblich sind.

4) Die *Bildung* der dem Monarchen zur Seite gestellten Körperschaft (des „*Parlaments*“) erfolgt teils durch *Wahl*, teils durch *Ernennung*, teils auf *andere Weise*. Zuweilen steht neben dem Herrscher nur *eine* Körperschaft (*Einkammersystem*, so im Deutschen Reich, S. 230); meist stehen neben ihm — nach englischem Vorbilde (S. 101) — zwei Körperschaften, Oberhaus und Unterhaus (*Zweikammersystem*, so in Preußen). In letzterem Falle pflegt die zweite Kammer durch Wahl, die erste mindestens zum Teil durch Ernennung gebildet zu werden; gewisse Personen sind ohne weiteres kraft Geburt, Grundbesitzes, Amtes Mitglieder der ersten Kammer. Diese soll im konstitutionellen Staate das erhaltende Prinzip gegenüber einer durch die zweite Kammer versuchten sprunghaften Entwicklung vertreten.

Vgl. z. B. KglV. vom 12. Oktober 1854 wegen Bildung der Ersten Kammer in Preußen §§ 1, 2 (S. 567).

5) Die Wahl erfolgt in Wahlkreisen, in die das Land vielfach im Anschluß an die örtlichen Verwaltungsbezirke geteilt ist, durch die Wahlberechtigten. Dies sind aber nicht etwa alle Volksgenossen, sondern nur diejenigen, die gewissen Vorbedingungen entsprechen.

In der Regel muß ein gewisses Alter (mindestens Volljährigkeit) vorhanden sein, Frauen sind — abgesehen von einigen Staaten Nordamerikas (Wyoming, Washington, Utah, Idaho, California, Colorado) und Australiens — ausgeschlossen (Suffragetten in England, „votes for women"), ebenso Personen mit geminderter Ehre oder Verfügungsfähigkeit (im Konkurse Befindliche, wegen Verschwendung Entmündigte). Zuweilen ist eine bestimmte Aufenthaltszeit am Wahlort oder eine bestimmte Mindestdauer der Staatsangehörigkeit, ein Mindeststeuersatz (Zensus), Mindesteinkommen, Grundbesitz oder selbständige Wohnung (England) vorgeschrieben.

6) Das Wahlsystem kann nach aristokratischen, plutokratischen oder demokratischen Rücksichten bestimmt sein. Demgemäß kann der Stand oder das Vermögen eine Bevorzugung gewähren, zuweilen so, daß ein Wähler mehrere Stimmen abgeben darf (Pluralwahlsystem, Sachsen, Belgien) oder so, daß er mit weniger Genossen die gleiche Wahlwirkung erzielen kann, wie ein minder Bevorrechtigter mit zahlreichen Genossen (Komitial-, Abteilungs- oder Klassen-Wahlsystem; vgl. S. 574 u. Anh. II).

Das demokratische Ideal stellt das allgemeine, gleiche, direkte und geheime Stimmrecht dar. Darnach hat jeder gewissen Vorbedingungen entsprechende Staatsbürger das Wahlrecht; es finden keine Bevorzugungen durch Einteilung in Klassen statt; die Wähler bezeichnen nicht Wahlmänner, die erst ihrerseits wieder die Abgeordneten wählen, sondern diese werden unmittelbar von den Wählern gewählt; die Abgabe der Stimmen erfolgt endlich nicht öffentlich, daher nicht gefälscht durch Rücksichten auf Stellung und Erwerb. In allen diesen Beziehungen entspricht das Reichstagswahlrecht (S. 249) und widerspricht das preußische Wahlrecht (S. 574) diesem Ideal.

Das neueste Wahlsystem ist das Proportionalsystem (Proporz, Verhältniswahl). Es ist reichsrechtlich für die Wahlen zu den Beisitzerstellen der Kaufmanns-

gerichte sowie nach der RVO. und dem AngestVG. obligatorisch, für die Beisitzerstellen der Gewerbegerichte fakultativ eingeführt. In Württemberg ist es neuerdings für die Wahlen zur zweiten Kammer vorgeschrieben.

Hierbei soll vermieden werden, daß infolge von Zufälligkeiten große Minoritäten unvertreten bleiben. Es werden daher nicht Wahlkreise gebildet, in denen eine geringe Zahl von Kandidaten gewählt werden, sondern jeder Wähler bezeichnet (meist nach Einreichung von Listen durch die Parteien, Listenwahl) die gesamten zu wählenden Personen, und als gewählt gelten dann diejenigen Kandidaten, die die meisten Stimmen auf sich vereinigen. Sind z. B. 300 Volksvertreter zu wählen, und fallen von den 600 000 abgegebenen Stimmen 300 000 auf die sozialdemokratische, 200 000 auf die liberale und 100 000 auf die konservative Liste, so werden — in der „Proportion" 3 : 2 : 1 — die Sozialdemokraten 150, die Liberalen 100, die Konservativen 50 Abgeordnete erhalten. Zur Veranschaulichung des Listenwahlverfahrens diene die für die Angestelltenversicherung vom Reichskanzler im RGBl. veröffentlichte Wahlordnung vom 22. Oktober 1912 nebst Mustern und Beispielen.

7) Wählbar sind in der Regel die „aktiv" Wahlfähigen; zuweilen wird für die Wählbarkeit, die „passive" Wahlfähigkeit, ein höheres Alter erfordert, als für die aktive (so in Preußen 30 gegen 24 Jahre, S. 573).

8) Das Zusammentreten der Kammern und Form und Art ihrer Tätigkeit wird durch die Verfassung bestimmt. In der konstitutionellen Monarchie fehlt ihnen in der Regel das Recht der Selbstversammlung. Sie können nur auf Berufung des Monarchen zusammentreten und werden von ihm vertagt. Die II. Kammer — und, soweit die I. auf Wahl beruht, auch diese — kann aufgelöst werden; es müssen dann aber Neuwahlen binnen kurzer Frist ausgeschrieben werden.

9) Den Kammermitgliedern wird die Ausübung ihres Amtes durch das Institut der Immunität gesichert (z. B. RV. 30, 31). Sie können danach weder außerhalb der Versammlung wegen ihrer Abstimmung oder der in Ausübung ihres Berufes getanen Aeußerungen (straf-, zivil-, disziplinargerichtlich) zur Verantwortung gezogen noch während der Sitzungsperiode ohne Genehmigung der Kammer verhaftet (außer auf frischer Tat oder in

unmittelbarer Verfolgung) oder strafrechtlich verfolgt werden.

10) Der Umfang des Mitwirkungsrechts der Volksvertretung ergibt sich aus der Verfassung. Außer der (vorherigen) Zustimmung zu Gesetzesvorschlägen und der (nachträglichen) Genehmigung von Verträgen pflegt die Kammer zu haben: das Recht der Adresse, d. h. die Befugnis der Kammer, sich unmittelbar mit einem Schreiben an den Monarchen zu wenden, und das Recht der Interpellation, d. h. die Befugnis der Kammer oder einzelner oder einer gewissen Mindestzahl der Mitglieder, von der Regierung eine Erklärung über Regierungsmaßnahmen zu verlangen, zuweilen in der vereinfachten Form der sog. „kurzen Anfragen" (S. 254). Die Kammern haben ferner das Recht der Feststellung der eigenen Geschäftsordnung und regelmäßig auch das der Wahlprüfung. Doch geht der Zug der Zeit dahin, die letztere dem Parteigetriebe zu entziehen und den Gerichten zu übertragen.

11) Die Staatsgewalt wird in der konstitutionellen Monarchie nach außen hin stets vom Monarchen allein ausgeübt; die Volksvertretung hat kein imperium. Der Monarch erläßt die Gesetze („Wir Wilhelm von Gottes Gnaden König von Preußen usw. verordnen mit Zustimmung der beiden Häuser des Landtags der Monarchie, was folgt"); in seinem Namen wird Recht gesprochen und die Staatsverwaltung geführt. Aber er kann kein Gesetz ohne die Volksvertretung erlassen, darf nicht in die Rechtspflege eingreifen und muß die Verwaltung gemäß den bestehenden Gesetzen führen und führen lassen. Immerhin hat er in dem ihm zustehenden Recht, die Kammern aufzulösen, ein Mittel, von einer durch „Obstruktion" die sachgemäße Führung der Regierungsgeschäfte vereitelnden Kammer an das Volk zu appellieren, und anderseits kann er durch das ihm gewährte Begnadigungsrecht auch in die Rechtsprechung eingreifen, regelmäßig freilich erst nach erfolgtem Richterspruch, nicht vorher (keine „Abolition" schwebender Untersuchungen, PrVU. Art. 49 III, S. 556).

12) Da der Monarch selbst unverantwortlich

ist (S. 33), muß jeder seiner Regierungsakte von mindestens einem Minister gegengezeichnet werden (Kontrasignatur). Dieser übernimmt damit die politische, straf- und privatrechtliche Verantwortung dafür, daß dieser Regierungsakt verfassungsmäßig zustande gekommen ist. Die Nachprüfung formell gültiger, d. h. kontrasignierter Regierungsakte des Herrschers auf ihre materielle (der Verfassung und den sonstigen Staatsgesetzen entsprechende) Gültigkeit steht in der Regel nur der Volksvertretung, nicht den Gerichten zu (z. B. PrVU. Art. 106 II, S. 155).

Das Erfordernis der Kontrasignatur bezieht sich nur auf die Regierungsakte des Monarchen, nicht auf seine privaten Äußerungen oder auf Akte, die er kraft seiner Kommandogewalt (als Militärbefehlshaber) oder seines landesherrlichen Summepiskopats vornimmt.

13) In der Wahl der Minister ist der Monarch des konstitutionellen Staates frei.

Sobald er nach der Verfassung verpflichtet ist, die Minister der Kammermehrheit zu entnehmen und damit seine Regierungsakte (wegen ihrer Abhängigkeit von der Gegenzeichnung) unter die Kontrolle des Parlaments zu stellen, liegt parlamentarische, nicht mehr konstitutionelle Monarchie vor, eine Staatsform, die nicht unter die Fürsten-, sondern unter die Volksstaaten zu zählen ist (S. 97).

§ 12. Volksstaaten (Demokratien).

a. Wesen des Volksstaates.

1. Ein Staat ist ein Volksstaat (eine Demokratie), wenn verfassungsgemäß die höchste Gewalt im Staate beim Volk ist, dergestalt, daß alle Personen, die namens des Staates und als dessen Organe Funktionen ausüben, auch das Staatsoberhaupt, diese Befugnis vom Volke herleiten (Belgische Verfassung Art. 25: Tous les pouvoirs émanent de la nation). Das Volk ist der Träger der Staatsgewalt oder — wie man früher in mißverständlicher Gleichstellung von höchster Staatsgewalt und Souveränität (S. 23) sagte — Träger der Souveränität (Prinzip der Volkssouveränität).

Die Folge davon ist, daß auch der höchste Funktionär des Staates, der Präsident der Republik oder der Monarch in der

monarchischen Demokratie sein Recht zur Ausübung der Staatsgewalt nur aus der Uebertragung durch das Volk, nicht aus eigenem Rechte herleiten kann, sodaß hier im Gegensatz zur Monarchie (S. 87) eine „praesumtio pro populo“ spricht.

2. Während im Fürstenstaat die Staatsgewalt im Staatshaupt vereinigt ist und nur ihre Ausübung unter Umständen (bei der beschränkten Monarchie, S. 83 ff.) an die Mitwirkung gewisser Körperschaften (Ständestaat) und Organe (konstitutioneller Staat) gebunden ist, liegt in der Demokratie der Schwerpunkt beim Volk oder dessen Vertretung, dem Parlament.

Der Volksstaat im heutigen Sinne führt auf die naturrechtliche Lehre vom contrat social als Grundlage des Staates zurück (S. 48). Wenn der Staat auf dem übereinstimmenden Willen der Staatsgenossen beruht, so muß sich nach dieser Lehre alle Staatsgewalt von der Gemeinschaft der Genossen ableiten.

Die politische Würdigung des Volksstaates kann auf der einen Seite nicht den Fortschritt verkennen, der in der Betonung der Volksgemeinschaft als Grundlage des Staatslebens liegt. Auf der anderen Seite liegt die Gefahr der Demokratie darin, daß sie sich — wie die Geschichte der französischen Revolution lehrt — leicht zur Ochlokratie, zur Pöbelherrschaft, entwickelt. Denn die in der Demokratie selbstverständliche Gleichstellung aller Staatsbürger gibt der großen Masse der Besitzlosen und Ungebildeten eine Uebermacht gegenüber der weit geringeren Zahl der Volksgenossen, die einen Besitz zu schützen und eine Kultur zu verteidigen haben.

b. Arten der Volksstaaten.

1. Republik und monarchische Demokratie.

Die Volksstaaten kann man einteilen in Staaten ohne monarchische Spitze (Republiken) und in solche mit einem Monarchen als Staatshaupt (monarchische Demokratien). Ein Staatshaupt, einen Präsidenten, hat auch die Republik. Der Unterschied zwischen ihm und einem Monarchen besteht darin, daß der Präsident auf Zeit gewählt und verantwortlich ist, der Monarch seine Organstellung kraft verfassungsmäßiger Erbfolge und, selbst wenn gewählt, wie bei neu gebildeten Staaten (Bulgarien, Albanien) ohne Zeitbeschränkung erhält, auch der fürstlichen Ehren teilhaftig (z. B. ebenbürtig, S. 80) ist.

2. Die Republik.

a. Formen der Republik.

Die Republik, d. h. der Volksstaat ohne monarchische

Spitze, mit einem auf Zeit durch Wahl bestellten Präsidenten als höchstem Staatsorgan kommt in Ansehung der Art der Beteiligung des Volkes an der Ausübung der Staatsgewalt gegenwärtig in zwei Formen vor.

a. Die reine (unmittelbare) Demokratie.

Hierbei steht die Staatsgewalt der Volksgemeinde selbst zu, d. h. der Gesamtheit der Wahlberechtigten (S. 89). Die Urgemeinde wählt das Staatshaupt und übt mit ihm die Staatsgewalt mit.

Dies System ist naturgemäß nur in kleinen Gemeinschaften und unter einfachen Verhältnissen durchführbar (in Athen, im älteren Rom, heute noch in den kleinen Schweizer Kantonen Appenzell, Glarus, Unterwalden, Uri).

b. Die parlamentarische (mittelbare, repräsentative) Demokratie. In dem den heutigen, größeren Verhältnissen allein entsprechenden Typus der Republik wird die Staatsgewalt nicht unmittelbar vom Volke, sondern durch Repräsentanten ausgeübt, die durch Wahl bestimmt werden und zu einem Parlament, in der Regel in zwei Kammern (Sénat und Chambre des députés in Frankreich, Senat und Staatenhaus — zusammen „Kongreß" — in den Vereinigten Staaten) zusammentreten.

Die Repräsentation des Volkes durch die Kammern wird bei vielen in den Verkündungsformeln der Gesetze ausdrücklich hervorgehoben (z. B. „The people of New York, represented in Senate and Assembly, do enact as follows").

Die Bedeutung des Oberhauses ist in der Republik in der Regel weit geringer als in der konstitutionellen Monarchie. In dieser werden die Mitglieder der I. Kammer zu einem erheblichen Teile vom Monarchen ernannt und zu einem andern Teil bestimmten, durch Geburt, Grundbesitz, Amtsstellung oder Beruf gekennzeichneten Ständen entnommen, so daß das Oberhaus gegenüber der frei gewählten zweiten Kammer eine selbständige Grundlage aufweist. In der Republik dagegen sind beide Häuser in der Regel frei gewählt, und ihre Mitglieder sind den gleichen sozialen und politischen Volksschichten entnommen. Das Oberhaus unterliegt der Auflösung gleich dem Unterhause, und dieses bzw. das stets aus ihm entnommene Kabinett wird nicht zögern, einen etwaigen Widerstand durch dieses Mittel (in der monarchischen Demokratie, S. 97, auch mittelst Vermehrung der Mitglieder des Oberhauses, sog. Pairsschub) zu brechen. Eine

gewisse Selbständigkeit hat sich der Ständerat der Schweiz und der Senat der Union zu wahren gewußt.

In manchen Republiken mit Repräsentativverfassung wird eine unmittelbare Einwirkung der (wahlberechtigten) Volksgenossen durch zwei Einrichtungen ermöglicht.

1) Das Referendum (Volksabstimmung, Plebiszit, vgl. S. 50).

Für gewisse Gesetzgebungsakte, insbesondere für Verfassungsänderungen (Verfassungsreferendum) ist vor ihrer Sanktion die Zustimmung der Volksgemeinde vorgeschrieben, zuweilen unbedingt (obligatorisches Referendum), zuweilen auf Antrag einer Mindestzahl von Volksgenossen (fakultatives Referendum).

Das Referendum ist in der Schweiz und in den Vereinigten Staaten sowohl für den Bund bzw. die Union wie für die Einzelstaaten vorgeschrieben, aber in verschiedener Gestaltung (30 000 Schweizer Bürger können z. B. eine Volksabstimmung in der Eidgenossenschaft verlangen, im Kanton Zug schon 500).

2) Die Volksinitiative.

In der Schweiz — sowohl im Bunde wie in einzelnen Kantonen — kann eine Mindestzahl von wahlberechtigten Volksgenossen (in der Schweizer Eidgenossenschaft 50 000) Gesetzesvorschläge machen, die vom Parlament zu beraten und dann zur Volksabstimmung zu bringen sind.

β. Das Staatshaupt der Republik.

In der unter α erörterten Einteilung handelt es sich um die Bestimmung der republikanischen Staatsform nach der Art der Beteiligung des Volkes an der Ausübung der Staatsgewalt. In keiner der beiden behandelten Fälle kann ein höchstes Organ (Staatshaupt) entbehrt werden, das namens des Volkes bzw. des dieses vertretenden Parlaments die Staatsgewalt wirklich ausübt.

a. Dieses Staatshaupt kann eine Einzelperson sein (der Präsident der französischen Republik und der nordamerikanischen Union, monokratische Form) oder eine aus mehreren Personen zusammengesetzte Behörde (die Senate in den Freien Städten, der deutsche und der schweizerische Bundesrat, kollegiale Form).

b. Die Stellung dieses Oberhauptes gegenüber

dem Parlament kann eine selbständige oder eine unselbständige sein.

1) Bei der *selbständigen Präsidentschaft* ist die Teilung der Gewalten (S. 133 ff.) in der Regel derart durchgeführt, daß die Gesetzgebung (Legislative) dem Parlament, die Verwaltung (Exekutive) dem Präsidenten, die Rechtsprechung (Justiz) unabhängigen Gerichten zusteht.

Immerhin ist dem Präsidenten ein Einfluß auf die Legislative insofern eingeräumt, als ihm gegen die von den Kammern beschlossenen Gesetze ein (suspensives) *Veto* zusteht, das nur durch einen neuen, mit verstärkter Mehrheit zu fassenden Beschluß der Kammern beseitigt werden kann.

Umgekehrt ist den Kammern kein Einfluß auf die Exekutive eingeräumt. Insbesondere wählt der Präsident die Minister nach Gutdünken, ist also freier gestellt als der Monarch in der parlamentarischen Monarchie (S. 97).

Die selbständige Präsidentschaft findet sich vor allem in der Union, sie zeigt sich auch darin, daß der Präsident nur durch Botschaften mit dem Senat und dem Staatenhause verkehrt und daß seine Kabinettssekretäre bei den parlamentarischen Verhandlungen nicht erscheinen dürfen. Ueber die Entwicklung der Verfassung in den Vereinigten Staaten vgl. S. 126.

2) Bei der *unselbständigen (parlamentarischen) Präsidentschaft* ist der Einfluß der Kammern überwiegend. Die Legislative steht allein ihnen zu. Wenn dem Präsidenten ein Veto zusteht, so ist (so in Frankreich) die Folge nur die Notwendigkeit einer neuen (einfachen) Abstimmung. Die Exekutive steht zwar formell dem Präsidenten zu. Dieser ist aber genötigt, die Minister aus der Kammermehrheit zu entnehmen; er führt daher, da er der Gegenzeichnung der Minister zu jedem Regierungsakt bedarf, tatsächlich die Regierungsgeschäfte nach dem Willen der Kammermehrheit (*parlamentarische Regierung*).

Zur politischen Würdigung der parlamentarischen Präsidentschaft ist zu erwägen, daß die Einwirkung zahlreicher vielfach von Parteiinteressen, egoistischen und selbst materiellen Beweggründen beherrschter, unverantwortlicher Personen auf die Staatsregierung („parlamentarische Nebenregierung") dieser die Stetigkeit, Einheitlichkeit und Energie nimmt, deren sie nach innen und in noch höherem Maße nach außen bedarf. Die

Geschichte der großen Republiken zeigt, daß nirgends die Korruption und der Nepotismus so blüht, wie dort, daß bei jeder Veränderung der Kammermehrheit die einflußreichen und einträglichen Beamtenstellen an Parteigänger ohne Rücksicht auf ihre Qualifikation und Erfahrung vergeben werden, und daß auch die hohe Politik einem fortwährenden sprunghaften Wechsel unterliegt. Endlich ist die seit Jahrhunderten als Fundamentalsatz festgestellte Trennung der Gewalten nirgends weniger scharf, als in den parlamentarisch regierten Staaten. Denn tatsächlich hat das Parlament gleichzeitig Legislative und Exekutive.

b. Die Berufung zum Staatshaupt

erfolgt teils (Frankreich, Schweizer Eidgenossenschaft) durch Wahl der Kammern (in der Regel bei der unselbständigen Präsidentschaft) teils (nordamerikanische Union, Schweizer Einzelstaaten) unmittelbar durch Volkswahl (in der Regel bei der selbständigen Präsidentschaft).

3. Die monarchische Demokratie (parlamentarische Monarchie).

α. Die monarchische Demokratie ist ein Volksstaat, bei dem das Staatshaupt nicht eine auf Zeit eingesetzte und verantwortliche, sondern eine dauernd bestellte, unverantwortliche, fürstlicher Ehren teilhaftige Person ist.

β. Wie bei der konstitutionellen Monarchie (S. 86 ff.) findet eine Teilung der Staatsfunktionen zwischen dem Staatshaupt und den Kammern statt. Der grundsätzliche Unterschied zwischen den beiden Staatsformen liegt aber darin, daß in der konstitutionellen Monarchie der Monarch, in der monarchischen Demokratie das Parlament der ursprüngliche Träger der Staatsgewalt ist, sodaß dort eine praesumtio pro rege (S. 67), hier pro populo spricht.

Darauf deutet zuweilen schon der Titel des Monarchen hin. Der Titel des griechischen oder belgischen Königs ist nicht „König von Griechenland", „König von Belgien" (wie „König von Preußen"), sondern „König der Hellenen", „König der Belgier". Es soll damit (wie durch den Satz: „par la grâce de Dieu et la volonté du peuple", S. 67) angedeutet werden, daß das Königtum sich von der Nation herleitet.

γ. Im Gegensatz zur konstitutionellen Monarchie (S. 86 ff.) tritt das Parlament (in der Regel, nicht z. B.

in England) zur ordentlichen Session nicht nur auf Berufung des Monarchen, sondern an dem verfassungsmäßig bestimmten Tage und in besonderen Fällen (z. B. in Belgien nach dem Tode des Königs) von selbst zusammen. Die Vertagung und die Auflösung der Kammern ist beschränkt. Die Kammer hat außer dem Recht der Adresse und der Interpellation (S. 91) bisweilen noch das der Enquête, d. h. die Befugnis, durch einen eigenen Ausschuß Tatsachen festzustellen.

b. Die Teilung der Gewalten (S. 133 ff.) vollzieht sich in der monarchischen Demokratie derart, daß die Legislative bei den Kammern ist, die Exekutive vom Monarchen ausgeübt wird, die Rechtsprechung durch von beiden unabhängige Richter erfolgt. Hierbei bestehen aber gewisse Einschränkungen.

a. Die Gesetzesfeststellung unterliegt zwar allein den Kammern; der Monarch ist kein „gesetzgebender Faktor". Die Kammern haben aber kein unmittelbares imperium gegenüber den Untertanen, vielmehr bedarf das von den Kammern beschlossene Gesetz der Sanktion und Publikation durch den Monarchen. Indem dieser die Sanktion verweigert, kann er ein (absolutes) Veto gegenüber neuen Gesetzen geltend machen.

Ob der Monarch die Sanktion verweigern darf, hängt von der Verfassung ab. In Norwegen hat der König z. B. nur ein suspensives Veto. In England, dem Vorbilde aller parlamentarischen Monarchien, ist die Sanktion (royal assent) eines vom Parlament beschlossenen Gesetzes vom König seit dem Beginn des 18. Jahrhunderts noch nie verweigert worden; das ihm an sich zustehende Veto wird daher als durch Gewohnheitsrecht (by disuse) beseitigt betrachtet. Anders nur bei verfassungsändernden und die Stellung des Königs betreffenden Gesetzen; diese bedürfen auch heute noch der königlichen Sanktion. Jellinek entnimmt hieraus den Grund, England auch heute noch unter die Monarchien zu rechnen, trotz aller Einschränkungen der königlichen Macht.

b. Die Exekutive

steht nur dem Scheine nach dem Monarchen zu. Er muß die Minister — nach ausdrücklicher Bestimmung der Verfassung oder Gewohnheitsrecht — der Parlamentsmehrheit entnehmen, führt also, da er zu jedem Regierungsakt ihrer Gegenzeichnung bedarf, die Staatsgeschäfte

tatsächlich nach dem Willen der Parlamentsmehrheit; „roi fainéant"; Thiers, 1830: „Le roi règne, mais il ne gouverne pas". Das „Kabinett" d. h. das Kollegium der Minister mit dem Ministerpräsidenten an der Spitze tritt zurück, sobald die Parlamentsmehrheit — insbesondere gelegentlich einer Interpellation (S. 91) oder der Einbringung einer Tagesordnung — ihm ein Mißtrauensvotum erteilt („Stellung der Kabinettsfrage").

c. Die Rechtsprechung in letzter Instanz wird zuweilen (so in England) durch das Oberhaus (House of Lords) ausgeübt.

Die parlamentarische Monarchie findet sich in England, Belgien, den Niederlanden, Norwegen, Italien, Spanien, Rumänien und Griechenland. Je nach dem Maße des Parlamentseinflusses unterscheidet man Kabinettsregierung (so in England) mit Selbständigkeit der Minister hinsichtlich der einzelnen Regierungsakte und eigentliche parlamentarische Regierung, wobei die Minister bloße Werkzeuge des Parlaments sind und in allen Einzelheiten dessen Weisungen unterworfen sind. Bei dieser Staatsform treten die S. 96 f. geschilderten Gefahren der „parlamentarischen Regierung" (und Nebenregierung) naturgemäß am deutlichsten zutage.

§ 13. Anhang zu § 12. Französische und englische Verfassungsgeschichte.

a. Die Verfassungsentwicklung in Frankreich, dem Vorbilde aller vom Parlament geleiteten Republiken, weist folgende Hauptabschnitte auf:

1. Berufung von États-Généraux (Vertreter der Geistlichkeit, des Adels und der Städte) unter Philipp IV., dem Schönen (1285—1314).

2. Absolute Monarchie unter Ludwig XIV. (1643—1715, Mazarin) nach Niederwerfung des Parlamentsaufstandes (der „Fronde").

3. Revolution unter Ludwig XVI. (1774—1793): Einberufung von Generalständen (1788, Minister Necker), in dem der Adel 300, die Geistlichkeit 300, die Bürgerschaft (le tiers état, Flugschrift des Abbé Sieyès: „Qu'est ce que le tiers état?") 600 Sitze erhalten. Konstituierung der Bürgervertreter und einiger Vertreter der anderen Stände als Assemblée nationale constituante (Mirabeau). Erstürmung der Bastille 14. Juli 1789. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (26. August 1789), einverleibt in die

4. Constitution française vom 3. September 1791: Beseitigung des Adels und aller Standesunterschiede, Ein-

teilung des Landes in 83 Départements, Feststellung der Volkssouveränität (La souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible; elle appartient à la Nation), Einkammersystem, Königtum (Roi des Francais, S. 97), erblich im Mannesstamme nach der Primogenitur; nur aufschiebendes Veto des Königs. Auf Grund der Verfassung Zusammentritt der Assemblée nationale législative (La Plaine, gemäßigte Mitglieder, geführt von der Gironde; la Montagne, Radikale, vielfach auch dem Pariser Gemeinderate, der Commune, angehörig). Erstürmung der Tuilerien, Einkerkerung der königlichen Familie im Temple. Proklamation der Republik durch den Nationalkonvent, Schreckensherrschaft des Wohlfahrtsausschusses (Danton, Robespierre). Sturz Robespierres (9. Thermidor = 27. Juli 1794).

5. Neue Verfassung 1795: die Exekutive erhält ein Directoire von 5 Männern, die Legislative ein Rat der 500 und ein Rat der 250. Staatsstreich Napoléons vom 18. Brumaire (= 9. November) 1799: Ersetzung des Direktoriums durch ein Konsulat. Napoléon 1802 Konsul auf Lebenszeit, 1804 Kaiser. Tatsächlicher Absolutismus.

6. Nach der Restauration der Bourbonen (Ludwig XVIII., 1814—1824) Erlaß der Charte vom 4. Juni 1814: konstitutionelle Monarchie, Zweikammersystem (Chambre des pairs und Chambre des députés des départements), keine Initiative der Kammern.

7. Julirevolution 1830. Beseitigung der Bourbonen; Berufung der Orléans („Bürgerkönig" Louis Philipp, 1830 bis 1848). Charte vom 14. August 1830.

8. Februarrevolution 1848. Wiederherstellung der Republik. Verfassung vom 12. Dezember 1848: Einkammersystem, ein durch direkte Volksabstimmung gewählter Präsident. Napoléon Bonaparte, Napoléons I. Neffe (Sohn Ludwigs, Königs von Holland), erster Präsident, durch den Staatsstreich vom 2. Dezember 1851 tatsächlicher Alleinherrscher, 2. Dezember 1852 Kaiser durch Plebiszit.

9. Nach der Kapitulation von Sedan Wiederherstellung der („III.") Republik (4. September 1870). Gouvernement de la défense nationale (Trochu, Gambetta). Thiers, durch eine auf Grund allgemeiner Wahlen gebildete Nationalversammlung zum Präsidenten ernannt, schließt den Präliminarfrieden von Versailles und den Frankfurter Frieden (10. Mai 1871).

Unter Thiers Nachfolger Mac Mahon (1873) Versuche zur Herstellung der Monarchie; sie scheitern an der Zersplitterung der Monarchisten in Legitimisten (Bourbons, Graf von Chambord, Enkel Karls X.), Orléanisten (Graf von Paris, Enkel Louis Philipps) und Bonapartisten (Lulu, Sohn Napoléons III.).

10. Verfassung vom 25. Februar 1875, mit mehreren Revisionen noch heute geltend: ein auf 7 Jahre von den vereinigten Kammern (Nationalversammlung) gewählter Pré-

sident, Zweikammersystem: Sénat und Chambre des députés (300 Deputierte, seit der Novelle von 1885 auf 7 Jahre mittelst Listenskrutinium gewählt; d. h.: die gesamten auf ein Département entfallenden Deputierten werden durch die Wähler des ganzen Départements gewählt. Die Geschäfte werden tatsächlich von der Mehrheit der Deputiertenkammer geführt.

b. Die Verfassungsentwicklung in England,*) dem Vorbilde aller monarchischen Republiken, weist folgende Hauptabschnitte auf:

1. Charta libertatum Heinrichs I. (1100—1135), jüngsten Sohnes Wilhelms des Eroberers (Hastings, 1066). Bestätigung der beiden leitenden Grundsätze der angelsächsischen Staatsverfassung: die Gesetzgebung steht einer Ständeversammlung (Witenagemot) zu, und jeder Bürger ist von Standesgenossen (Geschworenen) abzuurteilen.

2. Magna charta libertatum Johanns ohne Land (15. Juni 1215): keine Steuer (scutagium, Schildgeld zur Ablösung des persönlichen Lehnsdienstes) ohne Bewilligung des großen Reichsrats (seit etwa 1250 „Parliament" genannt); keine Verhaftung, Verbannung oder Vermögenseinziehung außer auf Grund eines rechtmäßigen Urteils von Standesgenossen. Höchster Gerichtshof seit Heinrich II. (1178): Kings (Queens) Bench, aufgehoben erst 1875.

3. Statut Eduards II. vom 23. Mai 1322: Feststellung der Anteilnahme der Ritter (Vertreter des niederen Adels) und der Gemeinden (Vertreter der Städte) am Parlament; diese Klassen beraten als House of Commons (Unterhaus), während die Lords (hoher Adel) und Prälaten (geistliche Würdenträger) zum House of Lords (Oberhaus) zusammentreten. Stärkung der Parlamentsmacht in den Bürgerkriegen unter den Häusern Anjou-Plantagenet (1154—1399), Lancaster (rote Rose, 1399—1461) und York (weiße Rose, 1461 bis 1485), Schwächung unter den Tudors (1485—1603; S. 76).

4. Petition of Rights (1628), d. h. Zusammenstellung der vom Parlament verlangten Garantien von Leben, Leib, Freiheit und Eigentum. Von Karl I. Stuart als Gesetz verkündet, aber nicht befolgt. Revolution (Oliver Cromwell), Hinrichtung Karls I. (1649). Nach der Restauration der Stuarts (Karl II., 1660—1685):

5. Habeaskorpusakte vom 27. Mai 1679: jeder Verhaftete muß den Grund seiner Verhaftung sofort erfahren (vgl. StPO. § 114), binnen 24 Stunden vor den Richter gestellt (StPO. § 115) und gegen Bürgschaft freigelassen werden (StPO. § 117); der Name rührt von den Anfangsworten des Schreibens her, durch das der Richter auf Antrag des Verhafteten den diesen

*) Hatschek, Englische Verfassungsgeschichte (13).

gefangen Haltenden aufforderte, den Leib des Verhafteten vor den Richter zu bringen.

6. Declaration of Rights (1689, in Schottland Claim of Rights), Wahlkapitulation Wilhelms von Oranien: Ausſchließung der — von dem abgeſetzten König Jakob II. beanſpruchten — Befugnis, Geſetze zu ſuspendieren oder von ihrer Befolgung zu dispenſieren (S. 165); keine Erhebung oder Ausgabe von Geldern ohne Parlamentsbewilligung, keine Verfolgung wegen Ausübung des Petitionsrechts; Zuſicherung des Rechts zum Waffengebrauch, der freien Parlamentswahl, der Unabſetzbarkeit der Richter.

7. Die ſeitherige Verfaſſungsentwicklung hat ſich im weſentlichen im Wege des Gewohnheitsrechts vollzogen. Da die Krone ſeit 1706 einer vom Parlament angenommenen Bill noch nie die Sanktion und Publikation verweigert hat (S. 152 f.), ſo iſt der König als geſetzgebender Faktor tatſächlich ausgeſchaltet. Die Geſchäfte werden in Wahrheit vom Unterhauſe geführt. Die Bedeutung des Oberhauſes iſt noch neuerdings durch die Vorſchrift beeinträchtigt worden, daß eine zweimal vom House of Lords zurückgewieſene Geſetzesvorlage nach ihrer dritten Annahme im House of Commons ohne Zuſtimmung des Oberhauſes Geſetz wird.

Die laufenden Geſchäfte werden von einem Kabinett geführt, das ſich formell als Ausſchuß des Privy Council (Staatsrat) darſtellt, in Wahrheit aber die Führer der Mehrheit im Unterhauſe zu einem Miniſterium vereinigt.

II. Die Staatenverbindungen.

§ 14. Staatenverbindungen. Ueberſicht.*)

a. Begriff der Staatenverbindungen.

1. Gleich den menſchlichen Individuen treten diejenigen Gemeinſchaften, die wegen der bei ihnen vorhandenen drei Begriffsmerkmale: Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt (S. 9) als (ſelbſtändige, S. 23) Staaten anzuſprechen ſind, mit einander in mehr oder weniger enge Beziehungen politiſcher, wirtſchaftlicher, rechtlicher Art. Die bei der Verbindung einzelner Menſchen zu gemeinſamen rechtlichen Zwecken ſich findende Stufenleiter: Vertrag, Geſellſchaft, Geſamthandsgemeinſchaft, Genoſſenſchaft, nicht rechtsfähiger Verein, rechtsfähiger

*) Brie, Theorie d. Staatenverb. (87); Jellinek, Lehre v. d. Staatenverb. (82); v. Maday, Verſuch einer neuen Theorie v. d. Staatenverb. (12).

Verein, läßt sich entsprechend auch bei den Staatenverbindungen verfolgen.

Von Staatenverbindung kann nur gesprochen werden, wenn mehrere an sich *selbständig* und *selbständig bleibende* Staaten mit einander in Verbindung treten. Daher liegt *keine Staatenverbindung* vor: bei der *Staatenverschmelzung*, die sich vollziehen kann:

α. durch *Annexion* (Einverleibung, Inkorporation, unio per suppressionem, S. 62), wobei der eine Staat in dem andern aufgeht;

β. durch *Fusion* (unio per novationem), wenn aus mehreren Staaten ein neuer Einheitsstaat entsteht, in dem die bisherigen Staaten bloße Gebietskörperschaften (Verwaltungsbezirke) werden, so die Schaffung des Königreichs Italien seit 1860 auf Grundlage der bisherigen Staaten Sardinien, Sizilien, Parma, Modena, Toskana.

2. Im *eigentlichen* (technischen) *Sinne* versteht man unter Staatenverbindung jedoch nur diejenige Vereinigung zwischen mehreren Staaten, die auf *die Dauer* berechnet und *politischer Natur* ist und bei der ferner die enge Verbindung durch das *Vorhandensein gemeinsamer Organe* in die Erscheinung tritt.

Aus dem Kreise der Staatenverbindungen im weitesten Sinne scheiden danach die folgenden nicht auf die Dauer berechneten, nicht politischen oder nicht organisierten *internationalen Vereinbarungen* aus.

α. *Die Allianz*,

d. h. die politische Verbindung mehrerer Staaten zu gemeinsamem Angriff (*Offensivbündnis*) oder zu gemeinsamer Verteidigung (*Defensivbündnis*) oder zu beidem (*Schutz- und Trutzbündnis*).

Solche Bündnisse werden meist ausdrücklich nur für eine bestimmte Zeit abgeschlossen. Aber selbst beim Fehlen einer Zeitbestimmung gilt für diese Bündnisse, die — von den Naturrechtlern (in Anknüpfung an D. 46, 3, 38) irriger Weise als auch für das Privatrecht geltend behauptete (L. II § 25 c) — *clausula rebus sic stantibus*. Darnach dürfen völkerrechtliche Verträge bei einer wesentlichen Veränderung der sie veranlassenden Umstände gekündigt werden, falls ihre Aufrechterhaltung die Existenz des Staates bedrohen würde (völkerrecht-

licher Notſtand). Eine leichtere Form der Verſtändigung iſt das — in der Regel durch Notenaustauſch beurkundete — Uebereinkommen (entente cordiale) unter mehreren Staaten über die von ihnen zu verfolgende gemeinſame Politik.

Berühmte Allianzen der neueren Zeit ſind: die Heilige Allianz zwiſchen den Herrſchern von Rußland, Öſterreich und Preußen (26. September 1815), der alsbald England und auf dem Aachener Kongreß (1818) Frankreich beitrat („Pentarchie der Großmächte"; Schutz des Legitimitätsprinzips, S. 60); der Dreibund zwiſchen Deutſchland, Öſterreich und Italien (ſeit 1887; eigentlich zwei Verteidigungsbünde zwiſchen Deutſchland und Öſterreich-Ungarn bzw. Italien und ein Neutralitätsbund zwiſchen Öſterreich-Ungarn und Italien); der Zweibund zwiſchen Frankreich und Rußland (ſeit 1891); das engliſch-franzöſiſche Übereinkommen (ſeit 1904, Anerkennung der Vormacht Großbritanniens in dem ſeit 1882 beſetzten Ägypten, Frankreichs in Marokko).

β. Die völkerrechtlichen Verwaltungsgemeinſchaften (Zweckverbände),

d. h. (dauernde oder vorübergehende, organiſierte oder nicht organiſierte) Vereinbarungen nichtpolitiſcher Natur zwiſchen mehreren Staaten zur gemeinſamen Regelung einzelner, die Vertragsteile berührender Angelegenheiten.

Solche internationalen Zweckverbände ſind u. a. die folgenden Einrichtungen:

a. Die preußiſch-heſſiſche Eiſenbahn-Betriebs- und Finanzgemeinſchaft.

Beruhend auf dem Staatsvertrage zwiſchen Preußen und Heſſen vom 23. Juni 1896 und dem PrG. vom 16. Dezember 1896.

b. Die preußiſch-ſüddeutſche Lotteriegemeinſchaft.

Zwecks Ausſchließung fremder Lotterien vom preußiſchen Staatsgebiet erging an Stelle des wirkungsloſen PrG. vom 29. Juli 1885 das PrG. vom 29. Auguſt 1904 betr. das Spielen in außerpreußiſchen Lotterien, das die Strafen ſehr erhöhte und vor allem jede einzelne Vertriebshandlung für eine ſelbſtändige Straftat erklärte. Daraufhin ſchloſſen ſich zunächſt die meiſten norddeutſchen Staaten an die preußiſche Klaſſenlotterie an, die dann durch den Vertrag vom 29. Juli 1911 auf Bayern, Württemberg und Baden ausgedehnt wurde (S. 699).

c. Der Allgemeine Telegraphenverein (Union télégraphique universelle).

Begründet 1865. Organ: Bureau international des Administrations télégraphiques in Bern.

b. Der Weltpoſtverein (Union postale universelle).

Begründet 1874 als Allgemeiner Poſtverein. Organ: Bureau des Weltpoſtvereins in Bern.

c. Der internationale Eiſenbahntransportverband.

Begründet durch das Internationale Übereinkommen über den Eiſenbahnfrachtverkehr vom 14. Oktober 1890. Organ: Office central des transports internationaux in Bern.

f. Die Pariſer Konvention zum Schutze des gewerblichen Eigentums (Union internationale pour la protection de la propriété industrielle).

Begründet am 20. März 1883; Bureau in Bern.

g. Die Berner Konvention zum Schutze von Werken der Literatur und Kunſt (Union internationale pour la protection des oeuvres littéraires et artistiques).

Begründet am 9. September 1886; Bureau in Bern.

h. Die lateiniſche Münzunion (Union monétaire latine).

Begründet 1865 zwiſchen Frankreich, Belgien, Italien und der Schweiz unter Feſtſetzung der Wertrelation von Gold zu Silber auf 1:15½. 1868 trat Griechenland bei. Für die Münzen unter 5 Franken ſpäter beſchränkt.

i. Die Schiffahrtsgemeinſchaften.

Solche beſtehen u. a.

1) für den Rhein (revidierte Rheinſchiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868; Zentralkommiſſion in Mannheim);

2) für die Elbe (Elbſchiffahrtsakte vom 23. Juni 1821, Additionalakte vom 13. April 1844);

3) für die Donau (Europäiſche Donaukommiſſion, beruhend auf dem Pariſer Vertrag vom 30. März 1856, dem Berliner Vertrag vom 13. Juli 1878 und der Zuſatzakte zur Schiffahrtsakte für die Donaumündungen vom 28. Mai 1881);

4) für den Kongo (Internationale Kongokommiſſion, beruhend auf der Kongoſchiffahrtsakte vom 26. Februar 1885).

Über die ſtaatsrechtlichen Verwaltungsgemeinſchaften der Strombauverbände nach dem SchiffAbgG. ſ. S. 403.

k. Die Finanzgemeinſchaften.

So vor allem die Dette publique, eine 1878 eingeſetzte internationale Kommiſſion zur Verwaltung der türkiſchen Staatsſchuld. Ähnliche Einrichtungen beſtehen für Ägypten und Griechen-

land. Ein für die Einigung Deutschlands wichtiger Zweckverband war der Deutsche Zollverein (S. 192).

γ. Die internationalen Vereinbarungen für bestimmte Zwecke, insbesondere die Handels-, (Freundschafts-), Zoll-, Friedens-, Weltrechts- (S. 18) Verträge.

Hierzu gehören auch die sog. Akzessionsverträge, d. h. die unter den deutschen Bundesstaaten bestehenden Verträge über die Verwaltung gemeinschaftlicher Angelegenheiten, insbesondere die Militärkonventionen mit Preußen (S. 292) und die Verwaltungsgemeinschaft zwischen Preußen und Waldeck (S. 238).

b. Die Einteilung der Staatenverbindungen.

1. Nach dem unter a Gesagten verstehen wir unter Staatenverbindungen (im engeren Sinne) solche auf die Dauer berechneten Vereinigungen selbständiger Staaten, welche politischer Natur sind und gemeinsame Organe aufweisen.

Hierzu rechnet man heute: die Personal- und Realunion (unten § 15), die völkerrechtlichen Abhängigkeitsverhältnisse, nämlich den Staatenstaat (§ 16a) und das Protektorat (§ 16b), den Staatenbund (§ 17b) und den Bundesstaat (§ 17c).

2. Will man diese Gemeinschaften von einem höheren Gesichtspunkte aus einteilen, so kann man zwei verschiedene Umstände als Einteilungsgründe in Betracht ziehen.

α. Die rechtliche Grundlage der Verbindung. Darnach unterscheidet man:

a. völkerrechtliche (gesellschaftliche) Staatenverbindungen, die nur zu einem völkerrechtlichen (vertragsmäßigen) Rechtsverhältnisse zwischen mehreren Staaten führen, ohne daß ein einheitliches Staatsgebilde über ihnen zur Entstehung gelangt;

b. staatsrechtliche (korporative) Staatenverbindungen, wobei aus den verbundenen Staaten und über ihnen ein neues Staatswesen entsteht.

β. Das Verhältnis der verbundenen Staaten zu einander.

Danach unterſcheidet man Staatenverbindungen:

a. mit Gleichordnung aller verbundenen Staaten (Koordinations-, Genoſſenſchaftsverhältniſſe);

b. mit Unterordnung einzelner Glieder (Herrſchaftsverhältniſſe).

3. Ordnet man die unter 1 aufgezählten modernen Typen der Staatenverbindungen unter dieſe beiden Geſichtspunkte, ſo ergibt ſich, wie die weitere Darſtellung zeigen wird, folgendes Schema. Es iſt:

α. Die Perſonal- (S. 111) und die Realunion (S. 112): eine völkerrechtliche Verbindung mit Gleichordnung der Verbandsſtaaten;

β. der Staatenſtaat (S. 114): eine ſtaatsrechtliche Verbindung mit Unterordnung eines Verbandsſtaates unter den andern;

γ. das Protektorat (S. 116): eine völkerrechtliche Verbindung mit Unterordnung eines Verbandsſtaates unter den andern;

δ. der Staatenbund (S. 118): eine völkerrechtliche Verbindung mit Gleichordnung der Verbandsſtaaten;

ε. der Bundesſtaat (S. 120): eine ſtaatsrechtliche Verbindung mit Gleichordnung der Verbandsſtaaten.

4. Die wiſſenſchaftliche Behandlung der Staatenverbindungen gehört der Neuzeit an. In der Nordamerikaniſchen Union (und ſpäter in der Schweiz nach 1848, S. 125, dem Norddeutſchen Bunde und dem Deutſchen Reiche) fand man Staatenverbindungen vor, die von den bisher beobachteten, vor allem dem Deutſchen Bunde (1815—1866) und der Schweiz (vor 1848), in den Grundzügen verſchieden waren, indem jene Verbindungen trotz beſtehenbleibender Selbſtändigkeit der Gliedſtaaten eine über ihnen ſich erhebende und ihre Hoheit für gewiſſe Tätigkeitsbereiche ausſchaltende Geſamtſtaatsgewalt aufweiſen.

Für dieſe eigenartige Staatenverbindung, bei der auf der Grundlage ſelbſtändig bleibender Staaten ein Geſamtſtaat vorhanden iſt, ſchuf man den Ausdruck Bundes-

staat und stellte ihr die im Deutschen Bund und der Schweiz (vor 1848) beobachtete Staatenverbindung, die nicht einen neuen Staat entstehen ließ, sondern nur als völkerrechtliches Rechtsverhältnis zu betrachten war, als Staatenbund gegenüber. Die Aufstellung des Begriffs Bundesstaat mit der Obergewalt über zweifellos staatliche Untergewalten nötigte dann wieder zur Revision und Unterscheidung der Begriffe Souveränität und Staatsgewalt (S. 23). Man erkannte, daß ein Staat auch dann noch vorhanden sein kann, wenn einer Gebietskörperschaft zwar nicht die höchste (souveräne), wohl aber eine nicht anderweit ableitbare (autonome) Gewalt zusteht.

§ 15. Personal- und Realunion.

a. Begriff.

Beiden Arten der Union ist gemeinsam, daß bei ihnen die Verbindung durch die Person des Herrschers hergestellt wird.

1. Bei der Personalunion

ist die Verbindung (der communio incidens vergleichbar) eine rein zufällige, in der Regel vorübergehende. Sie kann herbeigeführt werden durch die Berufung desselben Herrschers, kraft der Thronfolgeordnungen der beteiligten Staaten oder durch sonstige Ereignisse, insbesondere kraft Wahl. Die letztere Berufungsart kommt heute mit Rücksicht auf den Fortfall der Wahlmonarchie als Staatsform (S. 68) nur in der Form der Berufung einer neuen Dynastie vor.

In den deutschen Verfassungen ist die Bildung von Personalunionen verboten oder doch erschwert, z. B. PrVU. Art. 55: „Ohne Einwilligung beider Kammern kann der König nicht zugleich Herrscher fremder Reiche sein".

Das Auseinanderfallen der Verbindung erfolgt von selbst, in der Regel infolge der Verschiedenheit der Erbfolgeordnungen, vor allem betreffs der Thronfolge der Frauen (S. 72), oder infolge des Aussterbens der Dynastie.

Personalunionen in der Geschichte.

α. Personalunion kraft Erbfolge.

α. **England, Schottland, Irland.**

1586 regierte in England Elisabeth, in Schottland Maria Stuarts Sohn, Jakob VI. (S. 76). In diesem Jahre schloß

Elisabeth mit Jakob ein Bündnis, in dem sie ihn zu ihrem Nachfolger in England bestimmte, wogegen er den Protestantismus zu schützen versprach und seine Mutter preisgab (hingerichtet 1587). Beim Tode Elisabeths (1603) bestieg Jakob als Jakob I. auch den englischen Thron. Die dadurch herbeigeführte Personalunion endete unter Königin Anna, indem durch die Unionsakte von 1707 England und Schottland zu einem Einheitsstaat (Großbritannien) verschmolzen wurden. Irland, das bis dahin wie ein unterworfener Staat behandelt worden war, wurde durch die Finalunion vom 1. Januar 1801 als gleichberechtigte Gebietskörperschaft aufgenommen. Seither besteht für alle drei Teile Großbritanniens ein einheitliches Parlament. Die Unabhängigkeitsbestrebungen Irlands hörten aber niemals auf. Die großenteils — bis auf den nördlichen Teil (Ulster) — katholischen Iren verlangten Home rule, d. h. selbständige Verwaltung und eigenes Parlament, und die englische Regierung war schon 1886 (Gladstone) geneigt, dies im Interesse des Friedens zu gewähren. Auch 1913 hat die englische Regierung einen Home rule für Irland gewährenden Gesetzentwurf eingebracht, bei dessen Annahme das Verhältnis Irlands zu Großbritannien den Charakter einer verselbständigten Gebietskörperschaft (nicht einer Realunion, S. 112) annehmen würde. Diese Verselbständigung Irlands wird jedoch von den englischen „Unionisten" ebenso bekämpft wie von den protestantischen Iren (Ulsterleuten). Die letzten befürchten in einem irischen Nationalparlament, das der Bevölkerung entsprechend überwiegend katholisch sein würde, unterdrückt zu werden und verlangen die Ablehnung der Home rule-Bill oder das Verbleiben von Ulster bei England.

b. **Großbritannien und Hannover.**

In Personalunion von Annas Tode (1714) bis Wilhelms IV. Tode (1837); vgl. S. 75 ff.

c. **Preußen und Neuenburg.**

Im Frieden zu Ryswijk (1697) machte Wilhelm III. von Oranien (König von England, S. 76) Erbansprüche auf Neuenburg nebst Valengin geltend, übertrug sie aber auf seinen Vetter Friedrich III., Kurfürsten von Brandenburg (Sohn der Luise Henriette von Oranien, Gemahlin des Großen Kurfürsten). Beim Aussterben des bisherigen Herrscherhauses Longueville 1707 wurde Friedrich (der nunmehrige König Friedrich I. in Preußen) als Fürst von Neuenburg anerkannt. Neuenburg (Neufchâtel) blieb nunmehr — nach vorübergehender Trennung in der napoleonischen Zeit (1806—1814) — in Personalunion mit Preußen verbunden, wurde aber 1815 in die schweizerische Eidgenossenschaft aufgenommen. Nachdem schon 1848 die Republik proklamiert war, verzichtete durch Vertrag vom 26. Mai 1857 Preußen — unter Vorbehalt des Titels — auf alle Rechte.

d. **Niederlande und Luxemburg.**

In Personalunion von Wilhelm I. (1815) bis zu Wilhelms III. Tode (1890); vgl. S. 126.

e. Preußen und Lauenburg.

Das Herzogtum Lauenburg war im Wiener Frieden (1864) mit Schleswig-Holstein in das Kondominat von Österreich und Preußen übergegangen. Durch die Gasteiner Konvention (14. August 1865) wurde es gegen eine Entschädigung von 1 875 000 Vereinstalern von Österreich an Preußen übereignet. Hier blieb es zunächst in einer Art von Personalunion mit Preußen, dem es erst 1876 einverleibt wurde (S. 530).

β. Personalunion kraft sonstiger Ereignisse.

a. Belgien und Kongostaat.

Diese Personalunion bestand seit der Entstehung des Kongostaates (1. August 1885) bis zu seiner Einverleibung in Belgien (1905).

b. Sachsen und Polen.

Diese Personalunion beruhte auf der Wahl des Kurfürsten August des Starken von Sachsen zum König von Polen (1697) und endete mit dem Verzicht seines Sohnes Augusts II. auf den polnischen Thron im Frieden von Altranstädt (1706).

2. Bei der Realunion

(der societas vergleichbar) ist die Verbindung eine absichtliche und auf einem Rechtsgrunde beruhend, der alle Beteiligten bindet, also in der Regel auf einem Vertrage; denkbar ist aber auch Gewohnheitsrecht sowie die Anordnung eines den Beteiligten übergeordneten Staatswesens. Nicht genügend ist die Vereinigung auf Grund gleichlautender Einzelgesetze, auch nicht der Verfassungen; denn ein Staatsgesetz kann von jedem Beteiligten selbstherrlich geändert werden.

Realunionen in der Geschichte und der Gegenwart.

a. Österreich-Ungarn.

Zwischen Österreich und Ungarn bestand zunächst Personalunion, seit dem Preßburger Reichstag von 1687, unter Leopold I., auf welchem die Erblichkeit der ungarischen Krone in der Habsburgischen Dynastie anerkannt wurde. Ob durch die vom ungarischen Reichstag 1723 anerkannte pragmatische Sanktion (S. 73) das Verhältnis sich zur Realunion umgestaltete, ist streitig. In Verfolg der ungarischen Erhebung von 1848 (Kossuth), die mit russischer Hilfe niedergeworfen wurde, wurde Ungarn zunächst österreichisches Kronland. Nach dem Prager Frieden (1866) wurde durch den „Ausgleich" (Deak, Andrassy) von 1867 die Selbständigkeit Ungarns wieder hergestellt. Seither ist Österreich mit Ungarn also auf Grund vertragsmäßiger Abmachungen durch Realunion verbunden. Gewisse Angelegenheiten, insbesondere das stehende Heer (nicht aber die Landwehr, in Ungarn Honved) sind gemeinsam; es besteht außerdem ein

die beiden Reichshälften (Zis- und Transleithanien) zu einer wirtschaftlichen Einheit zusammenfassendes Zoll- und Handelsbündnis. Vgl. S. 112.

β. **Fürstentümer Schwarzburg.**

In Schwarzburg-Rudolstadt regiert Fürst Günter, der keine Söhne hat, in Schwarzburg-Sondershausen regierte bis 1909 der kinderlos verstorbene Fürst Karl Günter. Kraft Vereinbarung sämtlicher Agnaten des Fürstlich Schwarzburgischen Gesamthauses vom 21. April 1896 und Staatsgesetzes vom 1. Juni bzw. 14. August 1896 ist bestimmt, daß nach Karl Günters Tode Fürst Günter von Schwarzburg-Rudolstadt auch in Sondershausen zur Regierung gelangt und falls dieser ohne männliche Deszendenz verstirbt, in beiden Ländern Prinz Sizzo von Leutenberg, Sohn des Fürsten Friedrich Günter von Schwarzburg-Rudolstadt aus dessen zweiter Ehe mit Helene von Erdmannsdorf (adoptierte Prinzessin von Anhalt) folgen solle. Wegen des Gesamtaktes wird die Verbindung als Realunion, wegen der gesonderten Staatsgesetze als Personalunion angesprochen.

γ. **Sachsen-Coburg und Gotha.**

Durch einen Teilungsvertrag vom 12. November 1826 wurde Gotha mit Coburg in Personalunion verbunden, an deren Stelle durch das gemeinschaftliche Staatsgrundgesetz vom 3. Mai 1852 die Realunion gesetzt wurde. Die Herzogtümer sind aber auf dem Wege der Entwickelung zu einem Einheitsstaat. Denn nach §§ 71 ff. des Staatsgrundgesetzes in der Fassung des Gesetzes vom 31. Januar 1874 sind die wichtigsten Staatseinrichtungen gemeinschaftlich.

Das Großherzogtum Sachsen-Weimar-Eisenach ist schon seit 1741 ein Einheitsstaat.

δ. **Schweden-Norwegen.**

Dänemark trat im Kieler Frieden (1814) Norwegen an Schweden ab. Der Versuch, Norwegen selbständig zu machen, mißlang, führte aber zu der Konvention von Noß (1814) und der Vereinsakte (1815), durch die Norwegen eine gewisse Selbständigkeit erlangte, in beiden Reichen aber die gleiche Thronfolge gelten sollte. Wegen dieser vertragsmäßigen Grundlage war die Verbindung als Realunion anzusprechen, was aber in Norwegen bestritten wurde. Nach dem Übereinkommen von Karlstadt (26. Oktober 1905) ist Norwegen ein selbständiger Staat unter einer eigenen Dynastie (Prinz Karl von Dänemark als Haakon VII.). Vgl. S. 113.

b. Die Personalunion

ist eine lose, die Selbständigkeit der Einzelstaaten nicht berührende Zusammenfassung.

1. Jeder der beteiligten Staaten bildet völkerrechtlich eine Einheit, nicht aber die unierten Staaten als solche. Daher ist aktives und passives Gesandt-

schaftsrecht der Einzelstaaten, nicht aber der Union gegeben. Die Einzelstaaten können auch, (es sei denn, daß sie absolute Monarchien sind) mit einander Krieg führen und Verträge schließen.

2. *Gemeinsame Organe* — abgesehen vom Monarchen, dessen Organstellung aber in jedem der Staaten eine selbständige ist —, bestehen nicht.

c. Die *Realunion*

faßt die vereinigten Staaten zu einer völkerrechtlichen (nicht etwa einer staatsrechtlichen, S. 117, Unterschied vom Bundesstaat) Einheit zusammen. Die völkerrechtliche Rechts- und Handlungsfähigkeit steht grundsätzlich nur der Union zu.

1. Ein Krieg zwischen den real-unierten Gliedstaaten ist daher unmöglich.

Unter den deutschen Bundesstaaten wäre eine Realunion — soweit landesverfassungsmäßig zulässig (S. 529) — denkbar, aber zwecklos, da die Herstellung einer völkerrechtlichen Einheitspersönlichkeit wegen der völkerrechtlichen Vertretung der Bundesstaaten durch das Reich (S. 281) keine Bedeutung hätte. Rechtlich unzulässig wäre aus gleichem Grunde eine Realunion zwischen einem Bundesstaat und einem fremden Staat, während eine Personalunion rechtlich zulässig, wenngleich politisch gefährlich wäre.

2. Es bestehen zuweilen auch — abgesehen vom Monarchen — gemeinsame Organe. Eine solche Realunion nähert sich dann aber dem Staatenbund (S. 118). Für die der gemeinsamen Regelung nicht unterworfenen Angelegenheiten besteht allerdings bisweilen auch völkerrechtlich Selbständigkeit.

In *Österreich-Ungarn* z. B. sind seit dem Ausgleich von 1867 (S. 110) gemeinsame Organe („K. u. K." Behörden, nämlich Kaiserlich-österreichische und Königlich-ungarische) vorhanden für das Heer (mit Ausnahme der Landwehr in Österreich und der entsprechenden Honved in Ungarn), die Kriegsflotte und die auswärtigen Angelegenheiten. Das hierfür erforderliche gemeinschaftliche Budget wird in *Delegationen*, d. h. Abordnungen des österreichischen Reichsrats und des ungarischen Reichstags festgestellt, die gesondert tagen und nur bei Meinungsverschiedenheiten zusammentreten. Beide Staaten sind durch einen zehnjährigen, zuletzt 1908 bis Ende 1917 erneuerten, Ausgleich zu einem einheitlichen Zoll- und Handelsgebiet verbunden, das aber mit der Realunion nicht identisch ist, sondern auf dem

in jedem der Staaten durch Sondergesetz anzunehmenden Ausgleich beruht.

Die rein österreichischen Behörden werden als „K. K." (Kaiserlich Österreichische und Königlich Böhmische), die rein ungarischen als „K. Ungarische" bezeichnet; also z. B. „K. u. K. österreich-ungarischer Feldmarschall-Leutnant", „k. k. österreichische Staatsbahnen", „k. ungarischer Honved-Leutnant".

In Schweden-Norwegen waren nur die auswärtigen Angelegenheiten gemeinsam; das Verlangen Norwegens nach eigener konsularischer Vertretung führte zum Bruche der Union (S. 111).

3. Die Realunion endet — im Gegensatz zur Personalunion, S. 111 f., — nie von selbst, da sie auf die Dauer berechnet ist, sondern stets durch einen die vertragsmäßige Grundlage verändernden Akt (Umwandlung in einen Einheitsstaat, vertragsmäßige oder revolutionäre Trennung.)

4. Die Realunion unterscheidet sich:

α. von dem durch Fusion (S. 103) entstandenen Einheitsstaat mit verfassungsmäßiger Selbständigkeit einzelner Teile (so z. B. wenn Irland Home rule erhalten sollte, S. 109) dadurch, daß die Teile des Einheitsstaates immer nur Gebietskörperschaften mit abgeleiteter, die in der Realunion verbundenen Gebilde Staaten mit autonomer Staatsgewalt sind;

β. vom Staatenbund, dadurch, daß bei der Realunion die Verbindung notwendig nur durch den Monarchen, beim Staatenbund durch andere gemeinsame Organe hergestellt wird (Funktionsgemeinschaft);

Sind in einer Realunion, wie in Österreich-Ungarn, gemeinsame Organe vorhanden, so verwischt sich dieser Unterschied (s. oben 2).

ferner dadurch, daß die Realunion grundsätzlich nur als solche völkerrechtlich auftritt, während bei dem Staatenbunde die völkerrechtliche Rechts- und Handlungsfähigkeit grundsätzlich bei den Einzelstaaten ruht;

γ. vom Bundesstaat dadurch, daß dieser die Gliedstaaten auch staatsrechtlich (Gesetzgebung, Verwaltung, Gerichtsbarkeit, Staatsangehörigkeit) zu einem neuen Staatswesen zusammenfaßt (S. 117), während bei der Realunion die unierten, noch immer völlig selbständig bleibenden Staaten nur völkerrechtlich als

eine durch die Person des Oberhaupts verbundene Einheit erscheinen.

§ 16. Völkerrechtliche Abhängigkeitsverhältnisse.*)

a. Der Staatenstaat.

1. Begriff.

Staatenstaat ist diejenige Staatenverbindung, bei der ein Teil der Gliedstaaten (Vasallenstaaten) der staatlichen Oberherrlichkeit (suzeraineté) eines anderen dieser Staaten (Oberstaat) rechtlich untergeordnet ist.

2. Wesen.

α. Der Staatenstaat, d. h. der Oberstaat und die Vasallenstaaten zusammengefaßt, ist als solcher völker- und staatsrechtlich ein Staat.

β. Die höchste Staatsgewalt in diesem Staatsgebilde, d. h. die Souveränität (S. 23), steht dem Oberstaate zu. Die Vasallenstaaten sind aber nicht bloße Gebietskörperschaften, sondern sie haben Staatsnatur, weil ihnen auf den ihnen durch die Verfassung des Gesamtstaates überlassenen Hoheitsgebieten eine autonome, d. h. nicht von dem suzeränen Staate delegierte Staatsgewalt zusteht.

Wie weit diese selbständige, wenngleich nicht souveräne Staatsgewalt geht, das hängt von der Verfassung des Gesamtstaates ab. Der Oberstaat pflegt den Vasallenstaaten die gesamte innere Verwaltung zu überlassen und sich auf die völkerrechtliche Vertretung des Gesamtstaates, die Verfügung über die militärischen Kräfte des Unterstaates und die Einforderung von Tributen zu beschränken, ohne eine unmittelbare Staatsgewalt über die Untertanen der Vasallenstaaten in Anspruch zu nehmen.

3. Der Staatenstaat unterscheidet sich:

α. vom Protektorat (S. 116) dadurch, daß dieses lediglich eine völker-, nicht eine staatsrechtliche Unterordnung herbeiführt;

β. von der Realunion und vom Staatenbund (S. 112, 118) dadurch, daß hierbei die Einzelglieder völlig

*) Bornhak, Einseitige Abhängigkeitsverhältnisse unter den modernen Staaten (96).

gleichwertig (koordiniert) nebeneinander stehen, keinerlei Einbuße an ihrer Souveränität erleiden;

γ. vom Bundesstaat (S. 120) dadurch, daß die hier — wie beim Staatenstaat — eintretende Subordination unter eine Gesamtstaatsgewalt mit Einbuße in der Souveränität alle Glieder gleichmäßig ergreift, während beim Staatenstaat das eine Glied dem anderen subordiniert ist. Beim Bundesstaat ist die Gesamtheit der verbündeten Regierungen (S. 206), beim Staatenstaat eines der Glieder Träger der Souveränität.

4. Vasallenstaaten in der Geschichte und in der Gegenwart.

a. Der Staatenstaat stellt vielfach ein Übergangsstadium dar.

a. Das alte Deutsche Reich war bis 1648 ein Einheitsstaat mit einer immer wachsenden Selbständigkeit der einzelnen Gebietskörperschaften. Seit dem Westfälischen Frieden, das den Einzelstaaten die Anerkennung ihrer völkerrechtlichen Selbständigkeit (ius belli ac pacis, foederum et legationum) brachte, sie aber anderseits in gewisser Beziehung der mit Österreich verbundenen Reichsgewalt unterwarf, wird das Deutsche Reich vielfach als Staatenstaat gekennzeichnet.

b. Die wichtigsten Vasallenstaaten finden sich auf dem Balkan. Serbien und Rumänien standen bis 1878 (Berliner Kongreß), Bulgarien bis 1908 unter der Suzeränität der Türkei, zu der sie ehemals als Provinzen gehört hatten.

c. Umgekehrt war Madagaskar ursprünglich ein selbständiger Staat, seit 1885 unter französischer Suzeränität und wurde 1896 Kolonie, d. h. Staatsteil Frankreichs. Ebenso war Transvaal zuerst ein souveräner Staat, geriet dann — wenigstens nach englischer Auffassung — unter die Suzeränität Englands (dieses hatte nur ein Veto gegen Staatsverträge, außer mit dem Orange-Freistaat) und ist seit Beendigung des Burenkrieges (1902) englische Kolonie.

β. Gegenwärtig können die folgenden als halbsouveräne (Vasallen-) Staaten angesprochen werden, wobei es aber mitunter zweifelhaft ist, ob nicht ein bloßes Protektorat (S. 116) besteht.

Es stehen unter der Oberherrlichkeit (suzeraineté):

a. der Türkei:

Aegypten (Verträge von 1840 und 1841 zwischen England, Rußland, Österreich, Preußen, Frankreich). Tatsächlich steht England die Oberherrlichkeit zu, seit der — ohne Rechtsgrund erfolgten — Besetzung 1882 und gemäß dem englisch-französischen Abkommen vom 8. April 1904, durch das Frankreich seinerseits freie Hand in Marokko erhielt (S. 104). Samos und Kreta

sind seit dem den Balkankrieg beendenden Londoner Frieden vom Mai 1913 von der Türkei völlig losgelöst;

b. von Frankreich:

die Königreiche Kambodja (seit 1863) und Annam (seit 1874), ferner Tunis (seit 1881) und Marokko (seit dem Vertrag vom 30. März 1912);

c. von England:

die Staaten Nordborneo, Sarawak und Brunei der Insel Borneo (seit 1888) und die Insel Labuan, ferner das Sultanat von Zanzibar (deutsch-englischer Vertrag vom 1. Juli 1890, durch den Deutschland die Insel Helgoland erhielt), die Tongainseln (seit 1900), der Malaiische Bundesstaat (seit 1895), die Gebiete eingeborener Fürsten und Stammeshäupter in Britisch-Indien;

d. von Rußland:

die Khanate Chiva und Buchara (seit 1868).

b. Das Protektorat.

1. Begriff.

Protektorat ist ein vertragsmäßiges Rechtsverhältnis zwischen zwei souveränen Staaten, kraft dessen der eine (Oberstaat) dem anderen (Unterstaat) gegenüber dessen völkerrechtlichen Schutz und dessen Vertretung übernimmt (in der Regel der zivilisierte gegenüber einem halbzivilisierten Staate, den er dadurch sich wirtschaftlich dienstbar macht, eine Art der Kolonisation).

2. Wesen.

Das Protektorat bewirkt keinen staatsrechtlichen Zusammenschluß beider Staaten zu einem Staatenstaat, sondern nur eine Beschränkung der völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit des Unterstaates. Dieser bleibt im übrigen vollkommen souverän, wird also nicht der Staatsgewalt des Oberstaates unterworfen („protectio non involvit subiectionem"), wenngleich er in eine politische (d. h. tatsächliche) Abhängigkeit vom Oberstaat zu kommen pflegt.

3. Das Protektorat unterscheidet sich vom Gesamtstaat durch die Erhaltung der vollen Souveränität des Unterstaates; dem Protektorstaat stehen nur vertragsmäßige Rechte und Pflichten gegenüber dem Unterstaate zu, nicht auch gegenüber dessen Untertanen.

Uebrigens wird der Ausdruck Protektorat irreführend auch für Suzeränität über einen Vasallenstaat, ja auch für die Staatsgewalt über Kolonien oder deren Hinterland (die Interessensphäre) verwendet; vgl. S. 26.

4. Beispiele von Protektoraten: Napoleons I. über den Rheinbund, Italiens über die Republik San Marino, Japans über Korea, Frankreichs über Monaco, Englands über Afghanistan seit 1879.

§ 17. Staatenbund und Bundesstaat.

a. Begriff.

Staatenbund ist eine dauernde völkerrechtliche (vertragsmäßige) Vereinigung mehrerer souveräner (und souverän bleibender) Staaten zur Erreichung bestimmter gemeinschaftlicher Staatszwecke.

Bundesstaat ist eine staatsrechtliche (organische) Neubildung, beruhend auf bisher souveränen Staaten, die zur Ermöglichung der Entstehung des neuen souveränen Gesamtstaates sich diesem für einen Teil der Staatsgewalt unterordnen.

Die Feststellung der Begriffe Bundesstaat und Staatenbund und ihrer charakteristischen Unterscheidungsmerkmale gehört, wie S. 27 dargelegt, der Neuzeit an, die in der Nordamerikanischen Union und den ihr nachgebildeten mittel- und südamerikanischen Staatenrepubliken, in der schweizerischen Eidgenossenschaft (nach 1848, S. 125) und im Deutschen Reich Staatsbildungen aufwies, die sich weder in die hergebrachten Formen des Einheits- oder des Gesamtstaats einpassen ließen, noch als bloße völkerrechtliche Staatenverbindungen — wie der Deutsche Bund und die Schweiz vor 1848 — betrachtet werden konnten. Denn einerseits behielten die miteinander verbundenen Staaten zweifellos den Charakter als Staaten, wurden nicht bloße, einer autonomen Staatsgewalt nicht mehr teilhaftige (S. 23) Gebietskörperschaften; anderseits war auch das über ihnen sich aufbauende Staatsgebilde als Staat anzusprechen, dem — auf den ihm überwiesenen Gebieten — sogar unstreitig eine den Gliedstaaten übergeordnete Staatsgewalt zukam, sodaß insoweit dem Gliedstaate nicht mehr die höchste (souveräne) Gewalt zustand.

Heute ist man darüber einig (Jellinek, Laband, Anschütz), daß das Unterscheidungsmerkmal zwischen Staatenbund und Bundesstaat in folgendem liegt: der Staatenbund ist ein völkerrechtliches Vertragsverhältnis (ähnlich der Gesellschaft, societas, des bürgerlichen Rechts), der Bundesstaat eine staatsrechtliche Neubildung, ein Rechtssubjekt des öffentlichen Rechts (ähnlich wie die Korporation, die universitas, ein Rechtssubjekt des bürgerlichen Rechts ist). Georg Meyer hielt noch den Umstand, ob die Staatsgewalt sich unmittelbar auf die Untertanen der Gliedstaaten erstreckt oder nicht, für das unterscheidende Merkmal zwischen Bundesstaat und Staatenbund; dies ist aber nur eine Folge

der staats- bzw. bloß völkerrechtlichen Natur dieser Verbindungen.

b. Wesen des Staatenbundes.

1. Aus der bloß völkerrechtlichen Natur des StB. ergibt sich das folgende.

α. Die beteiligten Staaten bleiben völlig souverän.

β. Der StB. ist ein Rechtsverhältnis, kein Rechtssubjekt. Die verbündeten Staaten schaffen allerdings in der Regel durch den Bundesvertrag — zuweilen irreführend „Bundesverfassung" genannt — ein Gesellschafts-Organ, das sie nach außen hin in ihrer Gesamtheit völkerrechtlich zu vertreten hat (in der Regel ein Gesandtenkongreß, z. B. der Bundestag des Deutschen Bundes, S. 190). Aber es besteht keine Bundesstaatsgewalt, sondern nur eine Vereinsgewalt. Daher kann der Bund auch nur Beschlüsse fassen, die für die im Bunde vereinigten Regierungen kraft des eingegangenen Bundesvertrages verbindlich sind und sie zwingen, diesen Beschlüssen in ihren Territorien Geltung zu verschaffen. Der Bund kann aber keine Bundesgesetze erlassen, die unmittelbar für die Untertanen der Gliedstaaten verbindlich sind. Er hat kein imperium über die Untertanen der Gliedstaaten, kann also z. B. keine Steuern auferlegen, ist vielmehr auf die „Matrikularbeiträge" der Bundesmitglieder angewiesen. Es gibt im Staatenbund endlich keine Bundes-, sondern nur eine Staatsangehörigkeit. Es gibt daher z. B. keinen Hochverrat gegen den Bund. Kommen Bundesglieder ihren vertragsmäßigen Verpflichtungen, z. B. zur Einführung der Bundesbeschlüsse als Landesgesetze, nicht nach, so hat der Bund keine staatsrechtlichen Mittel, sie zur Vertragstreue anzuhalten, sondern nur völkerrechtliche mittelst Kriegführung.

Als der Deutsche Bund eine neue Wechselordnung (1847) und ein neues Handelsgesetzbuch (1857) schuf, traten diese auf Bundesbeschlüssen beruhenden Gesetzgebungswerke nicht etwa mit der Verkündung von Bundeswegen in Kraft (die für die WO. bewirkte Verkündung des Reichsverwesers, Erzherzog Johann von Oesterreich, 1848, war unzweifelhaft rechtsunwirksam); vielmehr gewannen sie erst mit der Verkündung durch die Einzelstaaten

Gesetzeskraft (in Preußen z. B. durch die Einführungsgesetze vom 15. Februar 1850 bzw. 24. Juni 1861). Dies kommt in ihrer Bezeichnung als Allgemeine deutsche WO. bzw. Allgemeines deutsches HGB. („ADWO.", „ADHGB.") zum Ausdruck: Diese Gesetze waren nicht durch einen einheitlichen Gesetzgebungsakt geschaffenes „gemeines", sondern nur in mehreren Staaten auf Grund übereinstimmender gesetzgeberischer Akte „allgemein" geltendes Recht. Vgl. H. I § 3 b 4.

Denkbar ist natürlich auch, daß in einem Staatenbund (wie in den Vereinigten Staaten auf Grund der Konföderationsartikel vom 8. Juli 1778) die Einzelstaaten von vornherein erklären, daß die vom StB. oder dessen Organen erlassenen Anordnungen gegenüber den Untertanen unmittelbar wirken sollen. Sie haben diese Wirkung dann aber eben nur kraft Landes- nicht kraft Bundesgesetzes.

γ. Wieweit die Bundesmitglieder ihre gemeinschaftlichen Angelegenheiten durch den Bund verwalten lassen, hängt vom Bundesvertrag ab. Soll dieser geändert werden, so ist Einstimmigkeit erforderlich, denn damit ändert sich die vertragsmäßige Grundlage des Bundes. Der Staatenbund hat daher (im Gegensatz zum Bundesstaat) nicht die Befugnis, durch Majoritätsbeschlüsse seine Zuständigkeit zu erweitern (hat keine sog. Kompetenz-Kompetenz, S. 204). Dagegen kann natürlich in der sog. Bundesverfassung (wie in jedem Gesellschaftsvertrage) vorgesehen sein, daß für die Beschlußfassung innerhalb der Bundeszuständigkeit Stimmenmehrheit entscheidet.

δ. Durch den Eintritt in einen StB. wird die völkerrechtliche Selbständigkeit und die Souveränität der Gliedstaaten in keiner Weise geschmälert.

2. Der Staatenbund unterscheidet sich:

α. von der bloßen Allianz durch seine Dauer und den Umfang der gemeinschaftlichen Zwecke. Die StB. sind stets „auf ewig" geschlossen, vorbehaltlich der clausula rebus sic stantibus (S. 103);

β. von den Unionen (S. 108) dadurch, daß bei diesen die Verbindung lediglich in der Person des Monarchen stattfindet (Organgemeinschaft), sei es aus Zufall (Personalunion), oder aus Absicht (Realunion), während der Staatenbund einen planmäßigen Zusammenschluß zur Erreichung staatlicher Gesamtzwecke (Funktionsgemeinschaft) darstellt. Ferner ist bei der Realunion

nur die Union als solche völkerrechtlich rechtsfähig, beim Staatenbund sind es auch die Einzelstaaten;

Realunion und Staatenbund sind aber vielfach einander angenähert (S. 112).

γ. von den Verwaltungsgemeinschaften (S. 104 f.) durch deren Beschränkung auf einzelne, nicht politische (wirtschaftliche, kulturelle) Gesamtzwecke, während der Staatenbund die verbündeten Staaten im Interesse ihrer politischen Aktionskraft zusammenfaßt. Der Staatenbund ist ferner auf bestimmte Bundesgenossen beschränkt; bei den Verwaltungsgemeinschaften ist die Mitgliederzahl in der Regel nicht geschlossen; neue Teilnehmer können ohne Aenderung der Grundverfassung eintreten;

δ. vom Staatenstaat (S. 114) dadurch, daß bei diesem ein Subordinations-, beim Staatenbund ein Koordinationsverhältnis vorliegt;

ε. vom Bundesstaat dadurch, daß dieser ein Rechtssubjekt, ein Staat, der StB. ein bloßes Rechtsverhältnis, ein Bund, ist (S. 60).

c. Wesen des Bundesstaates.

1. Aus der staatsrechtlichen Natur des BSt. folgt:

α. Die Veranlassung der Gründung eines BSt. ist in der Regel (S. 60) zwar ebenfalls ein Vertrag; aber nicht dieser, sondern die Bundesverfassung ist seine rechtliche Grundlage. Seine Organe entstehen und fungieren nicht kraft des Vertrages, sondern kraft seiner Entstehung als eines neuen Staatsgebildes infolge Zusammentreffens der drei Begriffsmerkmale des Staates (S. 9). Die Souveränität des BSt. leitet sich nicht ab aus einer vertragsmäßigen Uebertragung seitens der Einzelstaaten, sondern entsteht originär mit dem Inslebentreten des neuen Staatsgebildes. Die zugrundeliegenden Verträge der Einzelstaaten unter einander bilden nur die geschichtliche Veranlassung.

β. Der BSt. ist ein Rechtssubjekt des öffentlichen Rechts, kein bloßes Rechtsverhältnis. Er hat daher als solcher Staatsorgane und eine Staatsgewalt, die — im Gegensatz zum Staatenbund (S. 118) — auch

gegenüber den Bundesgliedern in der Richtung eines staatsrechtlichen Zwanges zur Erfüllung der Bundespflichten wirksam wird (z. B. RV. Art. 9). Der BSt. erläßt ferner Gesetze und Anordnungen (z. B. Steuerauflagen), die von Bundes wegen *unmittelbar die Angehörigen* der Gliedstaaten verpflichten. Gegenüber allen Bundesangehörigen hat er ein unmittelbares imperium (anders Laband). Ihm muß daher auch ein Mittel (z. B. im Deutschen Reiche das Reichsgesetzblatt, RV. Art. 2, S. 235) zur Verfügung stehen, um diese Befehle zur allgemeinen Kenntnis zu bringen. Wenn er sich, wie vielfach im Finanzwesen (z. B. S. 464), der Organe der Bundesstaaten zur Vollziehung seiner Befehle bedient, so geschieht dies zwecks Geschäftsvereinfachung. Der BSt. kann aber — im Gegensatz zum StB., der mit den Untertanen der Gliedstaaten nur durch die letzteren in Verbindung tritt (S. 118) — in jedem Augenblicke die unmittelbare Vollziehung seiner Befehle selbst in die Hand nehmen.

Dementsprechend haben die Staatsangehörigen der Bundesstaaten (in der Regel, vgl. über die „nur Reichsdeutschen" S. 225) nicht nur eine Staats-, sondern auch eine *Bundesangehörigkeit*, ein Bundes-Indigenat (vgl. RV. Art. 3, S. 227). Es besteht endlich ein *Bundesgebiet*.

γ. Anderseits bleiben die *Gliedstaaten als Staaten erhalten*, werden nicht bloße Gebietskörperschaften des BSt.

a. Die Gliedstaaten haben eine Staatsgewalt, die sich in eigenen Gesetzen und Anordnungen äußert. Sie sind *aber nicht mehr souverän* (S. 27); denn über ihrer Staatsgewalt steht die Bundesstaatsgewalt, soweit diese reicht. Daher gehen die Bundesgesetze z. B. den Landesgesetzen vor (z. B. RV. Art. 2). Einen gewissen Ersatz der ihnen entzogenen Souveränität finden die Bundesstaaten in ihrer verfassungsmäßigen Anteilnahme an der Ausübung der bundesstaatlichen Gewalt.

b. Da die Bundesglieder Staaten sind, so können sie unter einander und mit fremden Staaten *völkerrechtliche Beziehungen* unterhalten und Verträge

abschließen. Ihre völkerrechtliche Rechts- und Handlungsfähigkeit pflegt aber zu einem erheblichen Teil auf den BSt. überzugehen (z. B. RV. Art. 11, 54, 56).

δ. Im BSt. sind hiernach die Staatsgenossen einem doppelten imperium: dem des BSt. und dem ihres Heimatstaates, unterworfen. Die im Einzelstaat diesem allein zustehenden Hoheitsrechte sind im BSt. zwischen diesen und den Gliedstaaten geteilt. Wie diese Teilung erfolgt, ergibt die Bundesverfassung. Im Gegensatz zum Staatenbund (S. 119) hat der Bundesstaat aber die Kompetenz-Kompetenz (z. B. RV. Art. 78); d. h. er kann im Wege der Bundesgesetzgebung die Bundesverfassung ändern und die Bundeszuständigkeit erweitern. Hierzu bedarf es nicht der einstimmigen Annahme dieser Erweiterung durch die gesetzgebenden Faktoren der Bundesstaaten; sondern es genügt, wenn die gesetzgebenden Faktoren des BSt. selbst in den für ihre Beschlußfassung vorgeschriebenen Formen, also durch Mehrheitsbeschluß, die Zuständigkeitserweiterung beschließen.

Bei der Teilung der Hoheitsrechte zwischen BSt. und Gliedstaaten — die man selbst wieder als Bundesstaaten zu bezeichnen pflegt (vgl. z. B. RV. Art. 3, 75, 76, 77, 78 II) — handelt es sich nicht um eine subjektive Teilung der Staatsgewalt, die immer „une et indivisible“ ist (S. 32), sondern um eine objektive Abgrenzung der Betätigungsfelder. Nur muß das einzelne Bundesglied sich mit dem begnügen, was der BSt. ihm übrig läßt und ist — infolge der dem BSt. zustehenden Kompetenz-Kompetenz — der Aufrechterhaltung dieses seines Betätigungsfeldes niemals sicher. Darin zeigt sich vor allem die Unselbständigkeit der Bundesglieder: die höchste Gewalt hat nur der BSt.; denn er kann alle anderen Staatsgewalten im Wege der Bundesgesetzgebung außer Kraft setzen. Hat er dies auf allen Gebieten getan, so hat sich der Bundesstaat tatsächlich in den Einheitsstaat verwandelt.

ε. Im Verhältnis der Gliedstaaten zu einander gilt der Grundsatz der Gleichordnung, wenn auch einzelne Glieder durch Einräumung eines größeren Einflusses (im Deutschen Reich z. B. zugunsten von

Preußen, S. 209) oder durch Gewährung von — nur mit ihrer Zustimmung entziehbaren — Sonder- (Reservat-)rechten (im Deutschen Reich z. B. zugunsten von Bayern, S. 209) bevorzugt sind.

2. Der Bundesstaatsbegriff.

α. Die rechtliche Konstruktion des Bundesstaatsbegriffes hat so lange Schwierigkeiten bereitet, als man die Souveränität für eine unentbehrliche Eigenschaft der Staatsgewalt hielt und alle Gebilde, die einer höheren Gewalt unterworfen waren, für Nichtstaaten, d. h. für bloße, abhängige Gebietskörperschaften erklärte.

a. Von dieser Anschauung ausgehend erklärte Waitz (sog. ältere Bundesstaatstheorie) im Bundesstaat die Souveränität für zwischen dem BSt. und dem Gliedstaat geteilt; jede dieser Staatsgewalten sei auf ihrem Betätigungsfelde begrenzt souverän.

Diese „Theorie der geteilten Souveränität" scheitert daran, daß in Wahrheit die Grenzlinie durch den BSt. wegen seiner Kompetenz-Kompetenz verrückbar ist, sodaß seine Staatsgewalt stets die höhere ist.

b. v. Seydel glaubte diesen Fehler der Waitzschen Theorie nur dadurch vermeiden zu können, daß er den Begriff des Bundesstaates überhaupt verwarf. Er führte aus: bei Vereinigung mehrerer Staaten handle es sich, falls eine neue höchste Zentralgewalt entstände, um einen Einheitsstaat mit einer gewissen Selbständigkeit der ehemaligen Glieder, die zu Verwaltungsbezirken geworden seien; falls aber keine neue Staatsgewalt entstände, um einen Staatenbund.

Seydel stützte seine Theorie insbesondere auf die Erfahrung, daß Bundesstaat (wie z. B. auch der Norddeutsche Bund, S. 196, und das Deutsche Reich, S. 198) und Staatenbund gleichmäßig durch Vertrag entstehen. Der Unterschied zwischen beiden liegt aber darin (S. 124), daß der einmal — infolge Vorhandenseins der drei Staatselemente — entstandene BSt. einen durch eigene Organe und nur durch diese zu betätigenden einheitlichen Gesamtwillen hat, während im Staatenbund stets nur übereinstimmende Willenserklärungen der beteiligten Vertragsparteien vorliegen. Ein Reichsgesetz, insbesondere auch ein die Bundesverfassung änderndes, z. B. das Deutsche Reich auflösendes, kann nur durch Bundesrat und Reichstag zustande kommen, nicht durch übereinstimmende Landesgesetze aller beteiligten Bundes-

staaten. Nur auf dem Wege der Reichsgesetzgebung kann „gemeines" Recht in Deutschland entstehen (S. 232).

c. Eine „Theorie der Gesamtsouveränität" wird von verschiedenen Ausgangspunkten aus verteidigt.

1) Arndt führt aus, daß im BSt. die Gliedstaaten gemäß Aenderung ihrer Verfassung (nicht wie im Staatenbund kraft bloß völkerrechtlichen Vertrags) sich zur gemeinschaftlichen Ausübung gewisser Hoheitsrechte verbunden hätten.

2) Gierke und Hänel halten den Gesamtstaat und die Gliedstaaten in ihrer Zusammenfassung für die Träger der souveränen Staatsgewalt, wobei von Gierke noch die Aehnlichkeit mit dem Gesamthandverhältnis (L. I § 14 b 1 β) herangezogen wird.

Beide Auffassungen werden der Selbständigkeit der Staatsgewalt im BSt. nicht gerecht. Dieser und die Gliedstaaten sind völlig selbständige Staatswesen. Die Gliedstaaten sind nicht Elemente des Bundesstaates, sondern, soweit es sich um die Bildung des Gesamtwillens handelt, seine Organe.

β. Alle diese konstruktiven Schwierigkeiten verschwanden, seitdem man (durch die „neuere Bundesstaatstheorie") sich zu der Anschauung durchgerungen hatte, daß ein staatliches Gebilde dadurch nicht seines Staatscharakters entkleidet wird, daß über ihm eine höhere Gewalt besteht; daß das kennzeichnende Merkmal eines Staates nicht ist, daß er die höchste (suprema potestas, Souveränität), sondern daß er eine autonome, auf sich selbst beruhende, nicht von einer anderen Staatsgewalt übertragene (delegierte) Staatsgewalt ausübt (S. 23). Von dieser Grundlage aus kann man verstehen, daß ein Staat sich einer höheren Gewalt beugen kann, ohne seinen Staatscharakter zu verlieren, vorausgesetzt nur, daß er wenigstens auf einem Teil des staatlichen Betätigungsfeldes die Hoheit (d. h. die Staatsgewalt) kraft eigenen (autonomen) Rechtes ausübt.

3. Der Bundesstaat unterscheidet sich:

α. vom Staatenbund (S. 118) durch seinen Charakter als Staat, im Gegensatz zu dem Wesen des Staatenbundes als bloßen völkerrechtlichen Vertragsverhältnisses;

β. vom Gesamtstaat (Staatenstaat) durch die Koordination der Gliedstaaten;

γ. vom Einheitsstaat mit dezentralisierter Verwaltung durch die im BSt. den Gliedstaaten verbliebene selbständige Staatsgewalt.

d. Staatenbünde und Bundesstaaten in der Geschichte.

Staatenbünde finden sich schon im Altertum, z. B. der achäische und ätolische Bund seit 280 v. Chr., der latinische Bund seit Servius Tullius, und im Mittelalter vor allem die Städtebünde, z. B. der lombardische (1167), rheinische (1254), schwäbische (1331) Städtebund, die Hansa (seit 1241).

Bundesstaaten traten dagegen erst in der neueren Zeit auf. Vielfach bildet der Staatenbund die Vorstufe zum Bundes- oder zum Einheitsstaat.

1. Die Schweizerische Eidgenossenschaft.

Die Grundlage der schweizerischen Freiheit bildet der Ewige Bund, den die Waldstätten Uri, Schwyz und Unterwalden am 1. August 1291 zum Schutze gegen Albrecht von Oesterreich schlossen. Angeblicher Rütlischwur 1307 und Vertreibung der Landvögte (Geßler) 1. Januar 1308. In dem Streite zwischen Ludwig dem Bayern und Friedrich von Oesterreich nahmen sie gegen den letzteren Partei und erlangten nach der Vernichtung des österreichischen Ritterheeres (Schlacht bei Morgarten 1315) von König Ludwig die Bestätigung ihrer Reichsfreiheit. Der so gefestigten Eidgenossenschaft traten im 14. Jahrhundert Luzern, Zürich, Glarus, Zug und Bern, im 15. Aargau, Freiburg, Solothurn, 1501 Basel, Schaffhausen und Appenzell bei, sodaß der Bund nunmehr (bis 1798) 13 „Orte" zählte. Der Zusammenhang mit dem Deutschen Reich, in dem die Habsburger, die Erbfeinde der Schweizer, die Kaiserkrone trugen, lockerte sich immer mehr. Im Frieden von Basel (1499) erlangte die Eidgenossenschaft die Befreiung von Reichssteuern und der Rechtsprechung des Reichskammergerichts; die formelle Souveränität erlangte sie erst im Westfälischen Frieden (1648). 1798 wurde die bisherige Eidgenossenschaft durch Frankreich zur Helvetischen Republik umgestaltet. Nach Napoleons Sturz trat für die nunmehr aus 22 Kantonen bestehende Eidgenossenschaft 1815 eine neue Verfassung in Kraft. Durch diese wurde die Schweiz zu einem Staatenbund umgeschaffen. Durch die Wiener Kongreßakte vom 9. Juni 1815 dauernd neutralisiert, wurde (S. 26) 1848 eine neue Verfassung angenommen, durch die die Schweiz zu einem Bundesstaat umgewandelt wurde. Sie bildet die Grundlage der heute geltenden Verfassung vom 29. Mai 1874, durch die insbesondere die demo-

kratischen Einrichtungen des Referendums und der Volksinitiative (S. 95) aufgenommen wurden.

Hiernach war die Schweiz von 1815—1848 ein Staatenbund und ist seither ein Bundesstaat.

2. Die Niederlande.

Kaiser Maximilian I. hatte durch seine Verheiratung mit Marie v. Burgund (1477, „Tu felix Austria nube") die Niederlande für das Haus Habsburg erworben. Sein Enkel Kaiser Karl V. machte 1549 die 17 niederländischen Provinzen zu einem Staatsganzen, dem burgundischen Kreis. Nach Karls Abdankung (1556) fielen die Niederlande an seinen Sohn Philipp II. von Spanien. Die nunmehr einsetzende Gegenreformation veranlaßte die Protestanten zum Zusammenschluß im Geusenbund (Wilhelm von Oranien, Egmont, Horn), der aber durch den Herzog von Alba gesprengt wurde. Nach jahrelangen Wirren entstand auf der Grundlage der Utrechter Union (1579) die Republik der Vereinigten Niederlande, ein Staatenbund, der verschiedene Provinzen umfaßte, deren Deputierte (Regenten) sich seit 1593 als Generalstaaten im Haag versammelten. An ihrer Spitze stand als Statthalter zuerst Moritz von Oranien, sodann sein Bruder Friedrich Heinrich (Vater der Louise Henriette, Gemahlin des Großen Kurfürsten). Dessen Enkel Wilhelm III. wurde 1674 Erbstatthalter der Niederlande (1689 König von England, S. 76). Als er aber 1702 ohne Leibeserben starb, wurde die Statthalterwürde zunächst abgeschafft und erst 1747 in der Person Wilhelms IV., eines Prinzen der oranischen Seitenlinie Nassau-Dietz, wiederhergestellt, in der sie nun erblich wurde. 1795 wurden die Niederlande in eine Batavische Republik, 1806 in ein Königreich Holland unter Napoléons Bruder Ludwig verwandelt, 1810 in Frankreich einverleibt. Durch die Wiener Schlußakte (9. Juni 1815) wurde das katholische Belgien und das protestantische Holland zu einem Königreich unter Wilhelm I., dem Sohne des 1795 verstorbenen Erbstatthalters Wilhelm V., vereinigt, mit dem Luxemburg in Personalunion vereinigt wurde (S. 109). 1815 wurde eine neue Verfassung durch die nunmehr in zwei Kammern geteilten Generalstaaten angenommen. 1830 löste sich in Verfolg der französischen Julirevolution Belgien von Holland los und wählte Leopold I. von Sachsen-Koburg zum König. In Holland wurde 1848 ein neues Grundgesetz verkündet, das 1887 im liberalen Sinne revidiert wurde.

Hiernach waren die Niederlande von 1579—1795 ein Staatenbund und sind seither ein Einheitsstaat.

3. Vereinigte Staaten von Nordamerika.

Die englischen Ansiedlungen von Nordamerika erfreuten sich von vornherein einer großen Selbständigkeit. Die englischen Bestrebungen, diese Selbständigkeit zu beschränken, führten zur Unabhängigkeitserklärung (4. Juli 1776), in der auch zuerst die natürlichen Grundrechte verkündet wurden (S. 129). Durch die Konförderationsartikel vom 8. Juli 1778 traten die beteiligten

Staaten unter Aufrechterhaltung ihrer Souveränität in ein Bundesverhältnis; als Organ fungierte ein Gesandtenkongreß. Nach einem mit französischer Unterstützung (Lafayette) durch George Washington glücklich beendeten Kriege erkannte England im Frieden von Versailles (1783) die Selbständigkeit der Vereinigten Staaten an. Diese nahmen nun am 17. September 1787 eine einheitliche Verfassung an; erster Präsident war Washington. Nunmehr waren die Vereinigten Staaten ein Bundesstaat, während sie bis dahin ein bloßer Staatenbund gewesen waren. Denn seither besteht über den Staatsgewalten der Einzelstaaten in dem aus Senat und Repräsentantenhaus zusammengesetzten Kongreß eine Gesamtstaatsgewalt.

4. über den Rheinbund (Staatenbund 1806—1813) vgl. S. 189, über den Deutschen Bund (Staatenbund 1815—1866) S. 190, über den Norddeutschen Bund (Bundesstaat 1867 bis 1870) S. 192, über das Deutsche Reich (Bundesstaat seit November 1870) S. 206.

III. § 18. Die Feststellung der Staatsform.

a. Die Verfassung.

1. Verfassung im materiellen Sinn (Verfassungsvorschriften).

Unter Verfassung *(πολιτεία)* verstand schon Aristoteles die Bestimmungen über die staatlichen Grundlagen, nämlich über die Staatsform, die Staatszwecke und die zur Ausübung der Staatsgewalt berufenen Organe, d. h. über diejenigen Einrichtungen, deren Fortfall die Anarchie herbeiführen muß. Erst auf Grund der Verfassungsvorschriften und von den durch sie bestimmten Organen werden die Gesetze *(νόμοι)* erlassen, d. h. die Anordnungen über die Art, wie die Staatsgewalt auszuüben ist und Ausschreitungen zu verhindern sind.

In Rom unterschied man zwischen Verfassungsvorschriften (rem publicam constituere, davon seit dem 18. Jahrhundert Konstitution = Verfassung) und sonstigen, verfassungsmäßig zustandegekommenen Gesetzesbestimmungen.

Auch der neueren Zeit ist diese unterscheidende Vorstellung geläufig. Sie hat dazu geführt, für verfassungsändernde Gesetze andere Vorschriften aufzustellen als für einfache Gesetze, z. B. eine verschärfte Majorität (RV. Art. 78 I, 2, S. 231), vermehrte Abstimmungen (PrVU.

Art. 107, S. 581), Befragung des Volkes (Verfassungsreferendum, S. 95). Als verfassungsändernd werden aber hierbei nur Vorschriften betrachtet, die das geschriebene Verfassungsrecht ändern (unten 2 und S. 231).

2. Verfassung im formellen Sinn (Verfassungsurkunde).

Die formelle Zusammenstellung aller Verfassungsvorschriften in einer Urkunde ist erst in neuerer Zeit üblich geworden. Sie steht in Zusammenhang mit der naturrechtlichen Anschauung von der Vertragsnatur des Staates (S. 48). Da die Staatsverfassung auf einen Vertrag zurückgeführt wird, erscheint es erforderlich, die Verfassungsbestimmungen wie sonstige wichtige Verträge aufzuzeichnen. Dies wurde zuerst in den durch englische Kolonisten auf amerikanischem Boden gegründeten Gemeinwesen üblich. Die auswandernden Kolonisten schlossen untereinander Pflanzungsverträge (Plantation covenants) ab (S. 50), durch die sie sich wechselseitig zur Gründung eines Staates, zur Einsetzung von Behörden und zum Gehorsam diesen gegenüber verpflichteten, und ließen sich diese Grundsätze von den Oberherren der Kolonie (der Krone oder dem von der Krone dazu ermächtigten Grundbesitzer) in einer „Charte" bestätigen. Als die amerikanischen Kolonien selbständige Staaten wurden (1776, S. 176), verwandelten sich diese obrigkeitlich bestätigten Verträge in Verfassungen.

Die Verfassungsurkunden der Nordamerikanischen Unionstaaten haben auf die Verfassungsentwicklung der französischen Revolutionszeit (S. 99 f.) eingewirkt und sind somit die Vorbilder aller heutigen Verfassungen.

Die erste europäische geschriebene Verfassung ist die Constitution française vom 3. September 1791 (S. 99). Sie wurde das Vorbild der spanischen (1812), norwegischen (1814), portugiesischen (1812), belgischen Verfassung (1831), und hat durch die letztere die preußische VU. beeinflußt (S. 146), obwohl diese nicht, wie die vorgenannten auf der Volks-, sondern auf der Fürstensouveränität beruht.

Keine geschriebenen Verfassungen haben England und Ungarn, daher auch keine Sondervorschriften

über die Behandlung von Verfassungsänderungen (S. 127). Aber auch in den Ländern mit Verfassungsurkunde enthält die letztere durchaus nicht immer das gesamte Verfassungsrecht (vgl. z. B. über die PrVU. S. 524), während anderseits zuweilen untergeordnete Vorschriften in der Verfassungsurkunde aufgenommen, z. B. PrVU. Art. 25 II (Einkommen der Volksschullehrer), und damit den Erschwerungen der Verfassungsänderung unterworfen sind. Vielfach erfolgt auf Grund einer geschriebenen Verfassung die Ergänzung ihrer Lücken im Wege des Gewohnheitsrechts (vgl. über die Reichsverfassung S. 203).

b. Die verfassungsmäßigen Rechte der Untertanen.

Die Verfassungsurkunden der Unionstaaten (S. 126 f.) pflegen zwei Abschnitte zu enthalten: eine „Bill" oder „Declaration of Rights" — nachgebildet der englischen Petition of Rights (1628) sowie der Bill and declaration of Rights (1689, S. 101, 102) —, in der die Grenzen der Staatsgewalt gegenüber den einzelnen Untertanen umschrieben sind, und den „Plan" oder „Frame of Government", enthaltend die eigentliche Staatsverfassung. Auch die französische Verfassung vom 3. September 1791 zerfällt in eine — schon am 26. August 1789 verkündigte — Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (Lafayette) und die Constitution française. Auch die modernen deutschen Verfassungen (insbesondere die PrVU. Titel II, Art. 3—42: „Von den Rechten der Preußen") enthalten solche Grundsätze, vielfach auf Grundlage des VI. Abschnitts „Die Grundrechte des deutschen Volkes" der „Verfassung des Deutschen Reiches" vom 28. März 1849, der schon am 27. September 1848 selbständig verkündet worden war (S. 191).

1. Die Bedeutung solcher verfassungsmäßig gewährleisteten „Grundrechte" oder „Allgemeinen Menschenrechte" (Gleichheit vor dem Gesetz, Unverletzlichkeit der Person, Wahrung des Eigentums, Verbot der Ausnahmegerichte, Freiheit der Auswanderung, der Religionsausübung, der Wissenschaft, Preß-, Vereins- und Versammlungsfreiheit, Petitionsrecht) ist streitig.

α. Die naturrechtliche Anschauung hielt sie für wirkliche subjektiv-öffentliche Rechte des Individuums gegenüber dem Staate, hergeleitet aus einer überstaatlichen „natürlichen" Rechtsordnung, die den Staat und die in ihm vereinigten Subjekte beherrsche. Nach dieser Anschauung ist der einzelne nicht bloß Pflichtsubjekt (Untertan, sujet), sondern auch Rechtssubjekt gegenüber dem Staate (Staatsbürger, citoyen).

β. In neuerer Zeit (Gerber, Laband, Seydel, O. Mayer, Bornhak) wird die Möglichkeit wirklicher subjektiv-öffentlicher Rechte gegenüber dem Staat geleugnet, weil alles Recht vom Staate herkomme (S. 42), dieser an seine Selbstbeschränkung also nicht gebunden sein könne; es handele sich bei den sog. Grundrechten nur um Reflexe von Sätzen des objektiven öffentlichen Rechts und um Betätigungen der natürlichen Bewegungsfreiheit (res merae facultatis, wie auch Essen, Schlafen, Reden). Andere (Georg Meyer, Gierke, Löning, Kirchenhein) betonen demgegenüber, daß durch die objektiven Normen der Verfassung dem einzelnen diese, ehemals zweifelhafte und in ihren Grenzen bestrittene Bewegungsfreiheit gewährleistet werde, sodaß dieser Schutz gegen staatliche Eingriffe und Beschränkungen zu einem Bestandteil der individuellen Rechtssphäre, also zu einem subjektiven Recht geworden sei; freilich werde dieses, als dem öffentlichen Recht angehörig, in der Regel (vgl. aber z. B. die Beschwerde gegen Verhaftungen, StPO. § 114 III, und die Zulassung des Rechtswegs für gewisse Gegenstände des öffentlichen Rechts, Z. I § 12a) nicht durch die ordentlichen, sondern durch die Verwaltungsgerichte geschützt. Allerdings richteten sich diese Rechte nicht gegen den Staat in seiner gesetzgebenden, sondern nur in seiner richtenden und ausführenden Funktion, also gegen Justiz oder Verwaltung. Sie hätten aber mindestens die Folge, daß eine Entziehung oder Beeinträchtigung dieser Rechte nie durch einen Verwaltungsakt, sondern nur durch ein verfassungsänderndes Gesetz erfolgen könnte.

γ. Jellinek (System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. A. 05) erkennt nur einen Anspruch auf ein

negatives Verhalten des Staates (der Justiz oder Verwaltung), d. h. auf Unterlassung oder Aufhebung gewisser das Individuum beschränkender Justiz- oder Verwaltungsakte an, nicht aber wirkliche Rechte, die den Staatsbürger zu einem positiven Tun ermächtigen. Aehnlich Anschütz.

2. Die „subjektiv-öffentlichen Rechte" pflegt man in zwei Gattungen zu sondern:

α. die staatsbürgerlichen Rechte (droits politiques), d. h. die den einzelnen als Gemeinschaftsgenossen gewährten Befugnisse auf Teilnahme an der Staatsverwaltung (Mitgliedschaftsrechte), wie das Recht des Monarchen und Regenten, das Wahlrecht, die Berufung zum Richterdienst und zur Tätigkeit in der Selbstverwaltung;

β. die bürgerlichen Rechte (droits civils), d. h. die Ansprüche gegenüber dem Staat:

a. auf positive Leistungen (Jellinek: „positiver Status"), z. B. Rechtsschutz im Innern und gegenüber dem Ausland, Benutzung der Staatseinrichtungen, Ansprüche auf Grund der sozialpolitischen Gesetze;

b. auf Unterlassen von Eingriffen (Jellinek: „negativer Status"), d. h. die unter 1 behandelten sog. Grundrechte.

Dritter Abschnitt.

Die Funktionen des Staates.

§ 19. Staatsfunktionen. Allgemeines.*)

a. Die Unteilbarkeit der Staatsgewalt.

1. Die Staatsgewalt ist einheitlich und unteilbar (une et indivisible, S. 32). Sie ist nicht die Zusammenfassung einzelner, selbständig nebeneinander stehender staatlicher Betätigungen (Hoheitsrechte) unter einem Oberbegriff. Diese Auffassung hatte für das ältere deutsche Staatsrecht eine gewisse Berechtigung, weil in Deutschland die Landeshoheit der immer noch formell dem Kaiser untertanen Territorialherren nur eine bestimmte, wenngleich sich ständig vermehrende Zahl von Hoheitsrechten umfaßte (Lehns-, Justiz-, Militär-, Kirchenhoheit). Im modernen Staate dagegen ist die Staatsgewalt ein einheitlicher Begriff: er umfaßt die ganze Fülle der höchsten Gewalt im Staate, gleichgiltig auf welchen Gebieten, in welchen Formen und in welcher Art sie sich betätigt.

2. Die begriffliche Einheit der Staatsgewalt hindert nicht, daß man im Interesse der klareren Erkenntnis ihres Wesens und ihrer Betätigung nach einer Einteilung sucht. Diese kann von verschiedenen Gesichtspunkten aus erfolgen: nach Betätigungsgebieten (unten b), nach Betätigungsformen (unten c) und nach Betätigungsarten (unten d).

b. Betätigungsgebiete der Staatsgewalt.

Kein Gebiet ist der staatlichen Betätigung verschlossen. Eine andere, der Politik angehörige Frage ist, auf welchen Gebieten der Staat seiner Natur nach sich betätigen soll,

---

*) W. Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung (13); D. fehlerhafte Staatsakt (08); Kormann, System d. rechtsgeschäftl. Staatsakte (10).

und welche Bereiche er der kommunalen oder privaten Tätigkeit zu überlassen hat. Das hängt mit der auf den verschiedenen Entwicklungsstufen ganz verschieden beantworteten Frage nach dem Staatszweck (S. 52 ff.) zusammen. Tatsächlich ist die Grenze der staatlichen und der nichtstaatlichen Betätigung zu den verschiedenen Zeiten und in den verschiedenen Staaten ganz verschieden gezogen worden. Sie verändert sich auch heute noch vielfach, wie das Beispiel der Sozialversicherung zeigt, die Deutschland — als erster Staat — erst seit 1881 der staatlichen Fürsorge erschlossen hat (S. 375). Immerhin pflegen fünf Gebiete schon von altersher als dem Staat vorbehaltene Betätigungsbereiche gekennzeichnet zu werden, nämlich die Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten, des Kriegswesens, der Justiz, des Finanzwesens und der inneren Verwaltung (im 18. Jahrhundert „Polizei" genannt, welchen Ausdruck man heute auf einen bestimmten Teil der inneren Verwaltung beschränkt, S. 163).

Dem entspricht die „Normalzahl" von fünf Ministerien, wie sie sich z. B. in Preußen bis 1848 findet (unten S. 597).

c. Betätigungsformen (Funktionen) der Staatsgewalt.

Die unter b erörterte Gliederung zeigt, auf welchen Gebieten (wo?) die Staatsgewalt tätig wird; es fragt sich nunmehr weiter, in welchen Formen diese Tätigkeit zu geschehen hat, welche Organe zur Herbeiführung der staatlichen Tätigkeit in Aktion treten müssen, „wie" der Staat „funktioniert"?

1. Schon Aristoteles (384—322 v. Chr.) stellt in seiner „Politik" drei Betätigungsarten (Grundfunktionen) der Staatsgewalt auf (sog. trias politica, *τρία μόρια τῶν πολιτειῶν πασῶν*), nämlich:

α. τὸ βουλευόμενον περὶ τῶν κοινῶν (Gesetzgebung);

β. τὸ δικαζόμενον (Rechtsprechung);

γ. τὸ περὶ τὰς ἀρχάς (Verwaltung).

2. In die moderne Staatslehre wurde diese Teilung eingeführt durch John Locke (1632—1714, „Two treatises of government", 1689), vor allem durch Charles

de Secondat, Baron de la Brede et de Montesquieu (1689—1755, „Esprit des Lois", 1748, Livre XI, Chapitre VI „De la constitution d'Angleterre"); sog. konstitutionelle Theorie.

Montesquieu unterscheidet in ungefährer Uebereinstimmung mit Aristoteles:

α. la puissance législative (Gesetzgebung),

β. la puissance exécutive, nämlich:

a. des choses „qui dépendent du droit des gens" („simplement puissance exécutive de l'État", Verwaltung);

b. des choses „qui dépendent du droit civil" („puissance de juger", Rechtsprechung).

Bei Montesquieu hat diese Einteilung aber nicht nur die Bedeutung einer Systematisierung. Vielmehr benutzt er sie zur Aufstellung eines politischen Dogmas: des Grundsatzes von der Teilung (oder Trennung) der Gewalten (séparation des pouvoirs). Er führt aus, daß die politische Freiheit des Bürgers nur dann gewährleistet ist, wenn jede der drei Gewalten von einem anderen Staatsorgan ausgeübt wird, und daß sie gefährdet ist, wenn auch nur zwei derselben in einer Hand vereinigt sind. Die Legislative müsse dem Volke oder seiner Vertretung, dem Parlament, die Exekutive dem Staatsoberhaupt und den ihm nachgeordneten Behörden, die Jurisdiktion selbständigen, vom Parlament und Staatsoberhaupt unabhängigen Gerichten zustehen. Er behauptet, daß — wenigstens nach den geltenden Gesetzen, wenn auch vielleicht nicht nach der tatsächlichen Übung — in England dieses Ideal der Gewaltenteilung verwirklicht sei.

Montesquieus Lehre von der Gewaltenteilung, die gegen den auf dem Kontinent herrschenden Absolutismus gerichtet war, hat die Verfassungsentwicklung der ganzen Welt beeinflußt (Nordamerika 1787, Frankreich 1791, Belgien 1831), auch die der deutschen Bundesstaaten. Auch die PrVU. hat diese Lehre aufgenommen; sie zeigt sich hier in den Artikeln 62 I („Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt"), 45, 1 („Dem König allein steht die vollziehende Gewalt zu"), 86 I („Die richterliche Gewalt wird im Namen des Königs durch unabhängige, keiner

anderen Autorität als der des Gesetzes unterworfene Gerichte ausgeübt").

3. Die neuere Staatslehre ist über das Dogma von der Gewaltenteilung hinausgewachsen.

Dieses Prinzip der Gewaltenteilung läßt sich nicht konsequent durchführen, ohne daß die — begrifflich unteilbare (S. 132) — Staatsgewalt in drei Teile auseinandergerissen wird. Tatsächlich bezeichnet Kant (Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre, 1797) die drei Gewalten „als ebenso viele moralische (d. h. nach der damaligen Sprechweise juristische) Personen". In Wahrheit handelt es sich aber bei allen drei Gewalten um Lebensäußerungen des einheitlichen Staatswillens, der sich hierzu nur — um dieses Bild zu gebrauchen (S. 38) — verschiedener Organe bedienen kann (und nach moderner Auffassung soll). Als unrichtig erkannt ist auch die Gleichstellung der drei Gewalten. Die Gesetzgebung ist vielmehr den beiden anderen Gewalten übergeordnet: sie schafft die Rechtsnormen, während die Verwaltung sie nur vollzieht, die Rechtsprechung sie nur anwendet.

Richtiger ist es daher, nur zwei Hauptfunktionen der Staatstätigkeit anzuerkennen (sog. Dichotomie statt der Aristotelischen Trichotomie): die Normenschaffung (Gesetzgebung) und die Normenanwendung (Rechtsprechung und Verwaltung im eigentlichen Sinne); so auch schon Locke und Montesquieu.

Tatsächlich ist die Montesquieusche Lehre auch nirgends in voller Schärfe durchführbar gewesen. Selbst in der nordamerikanischen Verfassung, die dem Montesquieuschen Ideal am nächsten kommt, steht die Exekutive nicht dem Präsidenten allein zu. Vielmehr hat die Kriegserklärung durch den Kongreß zu erfolgen. Der Senat muß bestimmte Verwaltungsakte (Abschluß internationaler Verträge, Ernennung gewisser Beamter) genehmigen und übt sogar als Staatsgerichtshof richterliche Funktionen aus.

Der bleibende Gewinn der Montesquieuschen Lehre ist vielmehr die Erkenntnis, daß die politische Freiheit des Staatsbürgers nur dann gewährleistet ist, wenn die staatliche Betätigung sich durch staatliche Organe vollzieht, die von einander unabhängig sind, sich gegenseitig kontrollieren, beschränken und die Wage halten (balan-

zieren, „checks and balances“), und die durch gesetzliche Vorschriften in festen Bahnen gehalten werden. Die *Schaffung von Rechtsnormen* darf nicht ohne die Mitwirkung der Volksvertretung erfolgen; das Staatshaupt darf daher auch nicht, wie in Rom und in England zu Zeiten Karls I. (S. 76), durch Privilegien und Dispensationen diese Rechtsnormen für einzelne Fälle wirkungslos machen. Die *Verwaltung* muß den so geschaffenen Rechtsnormen gemäß geführt werden; mindestens insoweit muß jede Willkür ausgeschlossen sein und hierfür müssen gewisse Sicherheiten bestehen (Rechtskontrolle der Verwaltung, S. 168). Die *Rechtsprechung* endlich muß durch vom Staatshaupt zwar angestellte, von seiner Willkür aber unabhängige Richter ausgeübt werden; daher Unabsetzbarkeit der Richter und Unzulässigkeit jeder *Kabinettsjustiz*, d. h. jedes persönlichen Eingreifens des Staatshauptes und der von ihm beauftragten Beamten in die Führung und Entscheidung der Zivil- und Strafprozesse. Die diesen politischen Forderungen entsprechenden drei großen Schlagworte sind: *Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung*, *Gesetzmäßigkeit der Verwaltung*, *Unabhängigkeit der Justiz*. Es handelt sich hierbei aber, wie dargelegt, nicht um Teilung der einheitlichen Staatsgewalt, sondern um Verteilung der Befugnis zu ihrer Ausübung.

Der gegenwärtige praktische Wert der Lehre von der Teilung der Gewalten liegt vor allem in der Feststellung des Satzes, daß keine Gewalt in das Gebiet der andern übergreifen darf, vielmehr die — nicht offensichtlich nichtigen — Anordnungen der andern Gewalten zu respektieren hat. So wenig der König im konstitutionellen Staat allein Gesetze erlassen oder Kabinettsjustiz treiben darf, so wenig darf andererseits der Richter die Anwendung rechtsgültig zustandegekommener Gesetze ablehnen oder ungültige Polizeiverordnungen aufheben (S. 156) oder darf der Staatsanwalt die Vollstreckung rechtskräftiger Strafurteile verweigern, weil er sie für ungerecht hält.

Vielfach wird es zweifelhaft sein, welches der staatlichen Organe eine gewisse Anordnung zu treffen hat, insbesondere ob diese unter Zuziehung des Parlaments (also durch formelles Gesetz, S. 143 f.) oder durch Verwaltungsakt (also durch Verordnung) zu erfolgen hat, ob für eine Entscheidung eine Verwaltungs- oder eine Justizbehörde zuständig ist (Verwaltungsweg oder Rechtsweg?) und wie weit der Richter bei einer zweifellos von ihm zu entscheidenden Frage (z. B. nach der

Strafbarkeit der unbefugten Führung des Adels, StGB. § 360 8) die Vorfragen seiner Entscheidung (Berechtigung zur Führung des Adels) prüfen darf, und in welchem Umfange er an die diese Vorfragen betreffenden Anordnungen von Verwaltungsbehörden (z. B. des Heroldsamts, daß der Angeklagte zur Adelsführung nicht befugt ist) gebunden ist (vgl. L. I § 12 [22], Z. I § 12 [1], S. 559).

Es entsteht in solchen Fällen, je nachdem mehrere Staatsorgane die Zuständigkeit zu der fraglichen Anordnung für sich in Anspruch nehmen oder ablehnen, ein sog. *positiver oder negativer Zuständigkeitsstreit* (*Kompetenzkonflikt*). Für einzelne Fälle gibt das positive Recht bestimmte Vorschriften. Insbesondere werden vielfach Anordnungen, die ihrer Natur nach den Verwaltungsbehörden anheimfallen müßten, aus politischen (Zweckmäßigkeits-) Rücksichten den Gerichten überwiesen (sog. Erweiterung des Rechtswegs; vgl. Z. I § 12 a).

4. Die begriffliche Sonderung von Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung gehört in die allgemeine Staatslehre (unten §§ 20—22). Diese begriffliche Systematesierung schafft *materielle (inhaltliche)* Kategorien; sie stellt fest: welche *Staatsfunktionen* fallen unter den Begriff Gesetz, welche unter den der Rechtsprechung und welche unter den der Verwaltung. Jeder dieser Kategorien müßten nach der Lehre von der Teilung der Gewalten — oder, modern gesprochen (S. 135), von der Sonderung der für die verschiedenen Staatsfunktionen tätig werdenden Organe — verschiedene *Staatsorgane* entsprechen: Gesetzgebungsorgane („gesetzgebende Faktoren"), Rechtsprechungsorgane, Verwaltungsorgane. Die ersteren dürften nur Rechtssätze schaffen, die beiden letzteren sie nur anwenden. So würde, je nachdem eine Staatsfunktion von den Gesetzgebungs-, den Rechtsprechungs- oder den Verwaltungsorganen vorgenommen wird, eine Einteilung der materiellen Staatsfunktionen nach (*formellen*) *Zuständigkeitskategorien* entstehen (S. 138).

Der Theorie nach müßte sich die Einteilung der Staatsfunktionen nach ihrem begrifflichen Inhalt (*materielle* Kategorien) und nach den zu ihrer Vornahme zuständigen Organen (*formelle* Kategorien) decken. In Wahrheit ist, wie schon S. 135 bemerkt, eine das Montesquieusche Ideal verwirklichende, völlige Trennung der einzelnen Funktionen unter Zuweisung jeder derselben an

ein besonderes Organ aus historischen, politischen und wirtschaftlichen Gründen untunlich. Die gesetzgebenden Faktoren sind vielfach zu reinen Verwaltungsakten (Etatfeststellung), ja zuweilen (House of Lords) zur Rechtsprechung berufen. Die rechtsprechenden Organe üben eine Verwaltungstätigkeit (Justizverwaltung), die verwaltenden üben rechtsetzende (Polizeiverordnungen) und richterliche Funktionen aus (Verwaltungsgerichtsbarkeit).

Man muß deshalb bei Beantwortung der Frage nach Unterordnung einer Staatstätigkeit unter den Begriff von Gesetz, Justiz und Verwaltung auseinanderhalten: die — der allgemeinen Staatslehre angehörende — *materielle* Seite (Einteilung nach dem Inhalt) und die *formelle* Seite (Einteilung nach den zur Vornahme zuständigen Organen), die durch die positiven Zuständigkeitsnormen des einzelnen Staates bestimmt wird. Man nennt insbesondere (S. 145) heute jede nach der Verfassung der Einzelstaaten durch die gesetzgebenden Faktoren vorzunehmende Tätigkeit ein (formelles) Gesetz, auch wenn materiell nur ein Verwaltungsakt (z. B. eine Etatfeststellung, S. 150) vorliegt und anderseits eine von der Exekutive (dem Staatshaupt) vorgenommene Tätigkeit einen Verwaltungsakt (eine formelle Verordnung), auch wenn dadurch eine neue Rechtsnorm (also materiell ein Gesetz) geschaffen wird (Notstandsverordnung, S. 149).

d. *Betätigungsarten der Staatsgewalt.*

Der Einteilung der Staatsgewalt nach den Betätigungs*zweigen* (welche Gebiete betrifft die Staatsgewalt?) und den Betätigungs*formen* (durch welche Organe wird die Staatsgewalt tätig?) läßt sich als dritte die Einteilung nach der *Art und Weise* der Betätigung an die Seite stellen. Es handelt sich hierbei um zwei Gegensätze: *freie oder gebundene Staatstätigkeit* (unten 1) und *herrschaftliche oder soziale Staatstätigkeit?* (unten 2).

1. *Freie oder gebundene Staatstätigkeit?*

Von gebundener Staatstätigkeit spricht man, wenn der Staat bei Ausübung der Staatsgewalt durch bestimmte Rechtsnormen beschränkt ist, während die Staats-

tätigkeit frei ist, soweit für ihre Ausübung lediglich politische (Zweckmäßigkeits-) Erwägungen leitend sind. Betrachtet man die drei Grundfunktionen der Staatstätigkeit: Gesetzgebung, Rechtsprechung, Verwaltung von diesem Einteilungsgrunde aus, so ergibt sich das folgende.

α. Die Gesetzgebung

des Staates ist grundsätzlich frei (S. 24). Eine Bindung der staatlichen Gesetzgebung ergibt sich jedoch:

a. aus völkerrechtlichen Rücksichten, insofern als sich der vertragsmäßig gebundene Staat von seinen vertraglichen Verpflichtungen durch einseitigen Gesetzgebungsakt nicht befreien kann, ohne das Völkerrecht zu verletzen. Die Aufrechterhaltung des Völkerrechts wird aber von jedem der an der Kulturgemeinschaft beteiligten Staaten erwartet, wenn auch eine Obergewalt fehlt, die die Befolgung der völkerrechtlichen Regeln erzwingen könnte;

b. bei Staatenverbindungen, insofern als die Gliedstaaten vielfach in ihrer Betätigungsmöglichkeit durch den Oberstaat beschränkt sind (S. 102 ff.);

c. aus Vorschriften der Verfassungen, insofern die hierin festgestellten Rechtsgrundsätze nicht durch einfaches Gesetz geändert werden können, sondern nur auf dem Wege der Verfassungsänderung.

β. Die Rechtsprechung

ist grundsätzlich gebunden. Der Richter hat den ihm vorgelegten Tatbestand nach den bestehenden Rechtsnormen zu beurteilen; er hat das Recht zu finden, nicht zu schaffen. Immerhin muß auch dem Richter eine gewisse diskretionäre Macht gegeben sein. In früherer Zeit — so besonders das ALR. — versuchte man, dem Richter durch Einzelvorschriften für tunlichst alle Zweifelfälle gesetzliche Anweisungen zu geben (sog. kasuistische Gesetzgebung). Heute ist man sich klar darüber, daß es unmöglich ist, alle Wechselfälle des Lebens vorauszusehen und durch gesetzliche Regeln zu entscheiden (so schon D. 1, 3, 10). Die modernen Gesetzbücher stellen daher nur die wichtigsten Leitsätze auf und überlassen es

dem Richter, die Entscheidung des einzelnen Falles beim Mangel unmittelbar zutreffender Rechtsvorschriften durch Auslegung (extensive und restriktive Interpretation, argumentatio a contrario), auf dem Wege rechtsähnlicher Anwendung (Gesetzesanalogie) oder unter Zugrundelegung der das ganze Rechtsgebäude beherrschenden Gedanken (Rechtsanalogie) zu finden (L. I § 5).

Streitig ist, wie die Grenze zwischen der an Rechtsnormen gebundenen und der freien richterlichen Tätigkeit gezogen werden soll. Die Anhänger der Freirechtsschule verlangen die möglichste Beschränkung der Gesetzgebung und die Gestattung der freien Rechtsfindung durch den Richter auf Grund der Interessenabwägung (L. I § 5 [12]). Das neue deutsche Recht hat einen mittleren Weg eingeschlagen: trotz positiver Vorschriften ist dem richterlichen Ermessen ein weites Feld eingeräumt, z. B. im StGB. in der Ueberlassung der Feststellung des Strafmaßes innerhalb gewisser Grenzen, im BGB. mittels der Hervorhebung des Grundsatzes von Treu und Glauben (§§ 133, 157, 242), der Berücksichtigung der „Umstände des Falles" (§§ 151, 328, 612), der „guten Sitten" (§§ 822, 826), in den Prozessen durch Anerkennung der freien Beweiswürdigung (ZPO. §§ 286, 287; StPO. § 260). Besonders weit geht Art. 1 II des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs, das mangels eines gesetzlichen Anhalts den Richter anweist, „nach der Regel zu entscheiden, die er als Gesetzgeber aufstellen würde".

Keinenfalls darf der Richter wegen Fehlens einer einschlägigen Rechtsnorm die Entscheidung ablehnen. In Code civil Art. 4 ist dies ausdrücklich als Rechtsverweigerung gekennzeichnet: „Le juge qui refusera de juger, sous prétexte de silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice". Nach deutschem Recht gibt es keine besondere Bestrafung der Rechtsverweigerung; in Betracht kann vielmehr nur Bestechung oder Rechtsbeugung kommen (StGB. §§ 334, 336). Wohl aber kann die Rechtsverweigerung den Richter — an dessen Stelle nach Reichsrecht (ReichsamtshaftungsG. vom 22. Mai 1910) und preußischem Recht (PrAmtshaftungsgesetz vom 1. August 1909) der Staat tritt — zivilrechtlich haftbar machen, auch bei Urteilen, bei denen grundsätzlich eine Haftung nur bei strafbarer Pflichtverletzung eintritt (BGB. § 839 II, 2).

γ. Die Verwaltung ist teils gebundene, teils freie Staatstätigkeit.

Verwaltung im weiteren Sinne ist staatliche Betätigung, die nicht Gesetzgebung oder Rechtsprechung ist (S. 162). Diese Betätigung erfolgt:

a. entweder zwecks Ausführung der durch die Gesetzgebung aufgestellten Normen. Insoweit ist die Verwaltung gebunden. Man spricht von Vollziehung (administration);

b. oder als freie Tätigkeit der Staatsorgane zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben. Diese nach Zweckmäßigkeitsrücksichten geschehende, durch die Rücksicht auf das Gemeininteresse beherrschte, von Rechtsnormen zwar umgrenzte, aber nicht — gleich der Rechtsprechung — geleitete Staatstätigkeit heißt Regierung (gouvernement, administration pure ou discrétionnaire). Sie findet sich vor allem auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten.

2. Herrschaftliche oder soziale Staatstätigkeit.

Der Angehörige eines Staates ist sein Untertan (sujet). Gleichzeitig ist er aber auch mit den übrigen Staatsangehörigen in einer Gemeinschaft verbunden; die Staatsangehörigen sind Genossen (citoyens). Die Tätigkeit des Staates erschöpft sich nun nicht ausschließlich in der Ausübung der Staatsgewalt über die Untertanen. Vielmehr liegt dem Staat auch die Pflicht ob, den Interessen der unter seiner Gewalt lebenden Personen zu dienen. Diese der Gemeinschaft der Staatsangehörigen dienende, soziale Staatstätigkeit nimmt ein immer größeres Gebiet ein, je mehr sich der Staat dem Ideal des Kulturstaates (S. 56) nähert. So hat das Deutsche Reich z. B. die Sozialversicherung geordnet (S. 374), Eisenbahnen (S. 389) und Kanäle (S. 396) gebaut, Post und Telegraphie in eigene Verwaltung übernommen (S. 383).

Nach den Grundfunktionen betrachtet ist die Gesetzgebung teils herrschaftlicher, teils sozialer Natur, die Rechtsprechung stets herrschaftlich, die Verwaltung vorzugsweise sozial.

§ 20. Die Gesetzgebung (Legislative).

a. Begriff des Gesetzes.*)

1. Allgemeines.

α. Gesetz im weitesten Sinne ist jede allgemeine, die meisten Einzelfälle einer gewissen Erscheinung umfassende Regel. In diesem Sinne spricht man von Naturgesetzen (z. B. Gesetz der Erhaltung der Kraft), von mathematischen, logischen, sozialen, Sprach-, Sittengesetzen.

β. In der hier allein in Betracht zu ziehenden rechtlichen Bedeutung heißt Gesetz seinem Wortsinne nach das — von einem hierzu berufenen Faktor — „Festgestellte". Eine solche Feststellung kann an sich sowohl durch eine allgemeine Regel, als auch durch eine nur für gewisse Beteiligte bindende Vereinbarung erfolgen. Der lateinische Ausdruck lex umfaßte tatsächlich auch beides: die Rechtsnorm wie die vertragliche Bindung (lex contractus = Vertragsbestimmung). Im Deutschen wendet man den Ausdruck Gesetz nur für objektive Rechtsnormen an; der begriffliche Zusammenhang mit der Parteivereinbarung, dem durch die Partei „Gesetzten", zeigt sich aber noch im Ausdruck Satzung (Statut) für Gesellschafts- oder Vereinsvertrag (z. B. BGB. § 25).

Legt man bei der Verwendung des Ausdrucks Gesetz für Rechtsregel den Ton auf das „Setzen" der Regel, so beschränkt man den Begriff Gesetz auf die durch einen erschaffenden Akt ins Leben gerufene Rechtsnorm, die in der Regel niedergeschrieben wird (ius scriptum) und stellt ihm das Gewohnheitsrecht gegenüber als die allmählich aus dem Rechtsbewußtsein des Volkes sich herausbildende Rechtsregel (ius non scriptum). In EGBGB. Art. 2, EGZPO. § 12, EGStPO. § 7, EGKO. § 2 ist demgegenüber unter Gesetz jede, auch die gewohnheitsrechtlich erwachsene Rechtsnorm verstanden.

γ. Die Befugnis Recht zu schaffen, das Gesetzgebungsrecht, steht nach heutiger Auffassung grundsätzlich dem Staat, als dem höchsten Gemeinwesen, zu. Ehemals hatten auch gewisse kleinere Gemeinschaften innerhalb des Staa-

---

*) Anschütz, Kritische Studien (01); Begriff d. gesetzgeb. Gewalt (2. A. 01); Arndt, Verordnungsr. d. Deutschen Reichs (84); D. selbständ. Verordnungsrecht (02); Haenel, Gesetz im formell. u. mat. Sinne (88); Jellinek, Gesetz u. Verordnung (87); Laband, D. Budgetrecht d. PrVU. (71).

tes dieses Recht für ihre Gemeinschaft. Auch heute findet sich noch eine solche begrenzte Befugnis zur Rechtssetzung. Man beschränkt jedoch den Ausdruck Gesetz auf die staatliche Satzung und faßt das Rechtschaffungsrecht kleinerer im Staate bestehender Gemeinschaften unter dem Ausdruck Autonomie zusammen. Eine solche besteht aber nach moderner Auffassung nur kraft ausdrücklicher oder stillschweigender Gestattung des Staates und kann daher durch den Staat jederzeit entzogen oder beschränkt werden. Vgl. hierüber L. I § 3 und über die kirchliche Gesetzgebung und ihr Verhältnis zur staatlichen Ki. §§ 15, 16. Die Autonomie hat heute ihre wesentliche Bedeutung nur noch innerhalb der souveränen und der dem hohen Adel angehörenden Familien (Hausgesetze, vgl. EGBGB. Art. 57, 58). Die im Staate bestehenden Gebietskörperschaften (Provinzen, Kreise, Gemeinden) haben zwar vielfach die Möglichkeit, für ihren Bezirk Recht zu schaffen (Provinzial-, Orts-, Kreisstatuten, S. 586). Es handelt sich aber hierbei nicht um eine auf eigenem Recht beruhende, sondern um eine vom Staat übertragene (delegierte) Gesetzgebungsbefugnis. Dagegen wird für die mecklenburgischen Städte Rostock und Wismar von altersher eine wirkliche Autonomie in Anspruch genommen.

Die in den gebietlosen Körperschaften (Vereine öffentlicher und privater Natur) bestehenden Selbstsatzungsbefugnisse beruhen regelmäßig auf vertragsmäßiger Einigung (statuta).

Hierbei steht also subjektives, bei den Statuten der Gebietskörperschaften objektives Recht in Frage (RGZ. 51 62; vgl. 64 214); solche Statuten sind daher auch zu publizieren.

2. Materielle und formelle Gesetze.

α. Begriff.

Unter Berücksichtigung der im Vorstehenden bewirkten Ausscheidungen verstehen wir unter Gesetz eine vom Staat erlassene — und durch die Staatsgewalt erzwingbare — allgemeine Rechtsregel. So verstanden enthält der Begriff „Gesetz" zwei Elemente: ein inhaltliches, „materielles", nämlich die Rechtsnorm, und ein

toren ausgehende Anordnungen anderen als rechtschaffenden Inhalt haben (*formelle Gesetze ohne Rechtsinhalt*, unten γ).

Die von *Laband* aufgebrachte und von der herrschenden Meinung (Anschütz, Jellinek, Rosin) vertretene Scheidung der Gesetze in materielle und formelle wird von Arndt, Bornhak, Haenel, v. Martitz, Zorn bekämpft. Diese erkennen nur das formelle Gesetz an und halten jede Anordnung durch ein solches für einen Rechtssatz.

Die Verwendung des Worts Gesetz in der doppelten Bedeutung ist jedenfalls verwirrend. So ist z. B. in PrVU. Art. 4 („Alle Preußen sind vor dem Gesetze gleich") Gesetz im materiellen, in Art. 2, 3, 5, 13 usw. im formellen Sinn gebraucht; in andern Fällen (Art. 62, S. 147 und S. 576) ist der Sinn zweifelhaft.

Die praktische Bedeutung der Entscheidung dieser Streitfrage liegt u. a. (vgl. auch S. 576) darin, daß nach der herrschenden Meinung nicht jede Anordnung eines formellen Gesetzes als „Rechtsnorm" im Sinne der Prozeßgesetze anzusehen ist, sodaß bei der Frage der Revisibilität immer noch geprüft werden muß, ob der verletzte Satz eine *Rechtsnorm* ist.

c. Unter welchen Voraussetzungen ein materielles Gesetz ohne Gesetzesform bzw. eine staatliche Anordnung anderen als materiell gesetzlichen Inhalts in Gesetzesform zu erlassen ist, bestimmt sich nach dem positiven Verfassungsrecht jedes Staates. Von größter Bedeutung ist hierbei in den monarchischen Staaten, wie ihre Verfassung entstanden ist. Wie schon S. 97 dargelegt, gilt in Staaten, wo nach einer Revolution eine neue (parlamentarische) Monarchie begründet ist, wie in England (1689, S. 102) und Belgien (1831, S. 97) der Grundsatz, daß der Monarch nur die Rechte *erhalten* hat, die ihm das Volk übertragen hat (praesumtio pro populo); in solchen Staaten ist grundsätzlich ein formelles Gesetz (Mitwirkung aller gesetzgebenden Faktoren) erforderlich, soweit die Verfassung nicht eine Anordnung dem Staatsoberhaupt oder einem anderen Staatsorgan zuweist.

Vgl. Belgische Verfassung vom 7. Februar 1831 Art. 78: Le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux, que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même.

In den Staaten dagegen, in denen, wie in Preußen (S. 549), der Monarch dem Volk — mit oder ohne unmittelbaren Zwang — eine Verfassung verliehen hat, hat er alle

b. Eine durchgreifende Umgestaltung erfuhr der Begriff „Gesetz" durch die Montesquieusche Lehre von der Teilung der Gewalten (S. 134). Nach dieser ist die gesetzgebende Gewalt durch ein besonderes Organ auszuüben. Hätte sich dieses Ideal verwirklichen lassen, dann hätten sich in dem Gesetzbegriff das materielle, den Inhalt betreffende, und das formelle, die Entstehung betreffende Element gleichwertig vereinigt und gedeckt: Gesetz wäre (materiell) nur eine allgemeine Rechtsnorm gewesen, und eine allgemeine Rechtsnorm hätte (formell) nur durch die gesetzgebenden Faktoren geschaffen werden können.

Die Aufteilung der drei Gewalten (*Funktionen*) unter drei von einander völlig gesonderte *Staatsorgane* ließ sich aber, wie schon S. 137 ausgeführt, nirgends verwirklichen. Überall, sowohl in der Republik, wie in der parlamentarischen und der konstitutionellen Monarchie, mußten der gesetzgebenden Versammlung noch andere Funktionen als bloße gesetzgebende überwiesen werden und anderseits mußten gesetzgebende Funktionen unter Umständen auch den Regierungsorganen überlassen werden. Indem man nun jedes der beiden Elemente des Gesetzbegriffs: Rechtsnorm und Anordnung durch die gesetzgebenden Faktoren verselbständigte, kam man zu einer doppelten Art von Gesetzen:

1) *materiellen Gesetzen*, d. h. solchen staatlichen Anordnungen, die *inhaltlich allgemein gültige Rechtssätze* aufstellen und damit entweder neues Recht schaffen oder bestehendes abändern oder maßgebend auslegen („authentisch interpretieren");

2) *formellen Gesetzen*, d. h. den von den *gesetzgebenden Faktoren* ausgehenden staatlichen Anordnungen irgendwelchen — rechtlichen oder tatsächlichen — Inhalts.

Wenn in einer von den gesetzgebenden Faktoren erlassenen Anordnung ein neuer Rechtssatz aufgestellt ist, so ist dieses formelle Gesetz zugleich ein materielles. Es können aber einerseits Rechtsnormen von anderen Staatsorganen als den gesetzgebenden Faktoren erlassen werden (*materielle Gesetze ohne Gesetzesform*, unten β) und anderseits können von den gesetzgebenden Fak-

solcher gerichtete Anordnung besonderen (konkreten, individuellen) Inhalts pflegt man als Verfügung zu bezeichnen.

Solche Verordnungen können sein Verwaltungs- oder Rechtsverordnungen.

a. Verwaltungsverordnungen

sind Anweisungen der Verwaltungsorgane (Behörden) an die ihnen untergebenen Stellen (also ohne „die zweiseitig verbindende Kraft der Rechtsnorm", Jhering) über ihre Organisation oder die Vornahme der ihnen zugewiesenen Funktionen.

Unterarten der Verwaltungsverordnungen sind:

1) die Organisationsverordnungen über die äußere Einrichtung der Behörden. Ihr Erlaß steht als Ausfluß der Exekutive dem Staatshaupte zu, soweit nicht durch eine Neuorganisation Ausgaben hervorgerufen werden, deren Bewilligung budgetrechtlich dem Parlament zusteht (S. 555) oder die Organisation, in die eingegriffen wird, der gesetzlichen Regelung überwiesen ist (z. B. PrVU. Art. 89); manche (Hänel, Fleiner) erachten freilich die Organisationsnormen stets als Rechtssätze, ihre Schaffung mithin grundsätzlich als Aufgabe der Gesetzgebung;

2) die Dienstanweisungen (Instruktionen) über den Dienstbetrieb, die jede obere an jede nachgeordnete Behörde erlassen kann;

3) die Anstaltsordnungen (Reglements), durch die der innere Betrieb von Behörden und Anstalten geregelt wird (Postordnung, Gebührentarif, Lehrpläne, Besuchsordnungen).

b. Rechtsverordnungen (Verordnungen mit Gesetzeskraft)

sind Anordnungen des Staatshauptes oder seiner Behörden, durch die allgemeine, die Untertanen unmittelbar (nicht nur nachgeordnete Behörden) verpflichtende Rechtsnormen eingeführt werden. Hier handelt es sich materiell um Gesetze, aber in der Form von Verwaltungsakten; Rechtsverordnungen müssen daher wie Gesetze verkündet werden (S. 153 f.).

Da das Wesen des konstitutionellen Staates gerade darin besteht, daß neue Rechtssätze nur mit Zustimmung

der Kammern entstehen können, so können Rechtsverordnungen immer nur die Ausnahme bilden. Das Staatshaupt oder seine Behörden müssen zu ihrem Erlaß durch ein Gesetz, insbesondere durch die Verfassung ermächtigt sein.

Unterarten der Rechtsverordnungen (Verordnungen mit Gesetzeskraft) sind: Not-, Ausführungs- und Polizeiverordnungen.

1) Die Notverordnung

ist eine auf Grund einer Verfassungsbestimmung in besonders dringenden Fällen (Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes) zulässige, meist an weitere besondere Voraussetzungen (Nichtversammeltsein der Kammern, Gegenzeichnung des gesamten Ministeriums, Aufrechterhaltung der verfassungsmäßigen Garantien, unverzügliche Nachholung der Zustimmung des Parlaments) geknüpfte Anordnung des Staatshauptes, durch welche neues Recht geschaffen oder bestehendes geändert oder beseitigt wird.

So PrVU. Art. 63 (S. 578), Els.-lothr. Verf. § 23 (S. 484): im Deutschen Reiche gibt es dagegen keine Notverordnungen (S. 233).

2) Die Ausführungsverordnung

ist eine die Ausführung und Vollziehung von Gesetzen betreffende Anordnung des Staatshauptes oder einer Verwaltungsbehörde.

Die Ausführungsverordnungen sind meist bloße Verwaltungsverordnungen, schaffen aber zuweilen neues Recht, so besonders bei Blankettgesetzen, die nur einen Rahmen geben, der durch Verordnungen einen gesetzlichen Inhalt erhalten soll.

Vgl. z. B. StGB. § 145 (Verhütung des Zusammenstoßens zur See) und die zur Ausführung dieses Blankettgesetzes vom Kaiser erlassene Seestraßenordnung vom 5. Februar 1906, sowie BGB. § 482 (Viehmängel), ausgefüllt durch die vom Kaiser mit Zustimmung des Bundesrats erlassene KaisV. betr. die Hauptmängel und Gewährfristen beim Viehhandel vom 27. März 1899.

3) Die Polizeiverordnungen

sind allgemeine Anordnungen der Polizeibehörden (S. 163), wodurch — insbesondere im Interesse der öffent-

lichen Wohlfahrt und Sicherheit — Handlungen unter Strafandrohung geboten oder verboten werden.

Die Polizeiverordnung ist ein von einer hierzu durch das Gesetz — in Preußen z. B. durch das Polizeiverwaltungsgesetz vom 11. März 1850 (S. 519) und das Landesverwaltungsgesetz (S. 670) §§ 136 ff. — ermächtigten Verwaltungsbehörde erlassenes materielles Gesetz. Damit nicht zu verwechseln ist:

die Polizeiverfügung, d. h. eine an eine einzelne Person gerichtete, dieser — vielfach unter Strafandrohung — eine Handlung gebietende oder verbietende Verwaltungsanordnung (S. 652, 673). Sie kann im Verwaltungsverfahren angefochten werden (S. 168);

die polizeiliche Strafverfügung, d. h. eine Verwaltungsanordnung, durch welche wegen einer begangenen strafbaren Handlung eine Strafe — vorbehaltlich des ordentlichen Rechtswegs (S. 169) — festgesetzt wird (z. B. StPO. §§ 453 ff. PrG. über die polizeilichen Strafverfügungen vom 23. April 1883).

Die Polizeiverordnung ist ein Gesetzgebungsakt, die Polizeiverfügung ein Verwaltungsakt, die polizeiliche Strafverfügung ein Justizakt.

γ. Formelle Gesetze ohne Rechtsinhalt sind staatliche Anordnungen, die verfassungsgemäß nur durch Zusammenwirken aller gesetzgebenden Faktoren (als formelles Gesetz) erlassen werden dürfen, ohne daß sie eine allgemeine Rechtsnorm aufstellen, so daß sie materiell kein Gesetz sind.

Darunter fallen Anordnungen:

a. rechtlichen Inhalts, aber individueller oder konkreter Natur (z. B. PrVU. Art. 13: Verleihung der Korporationsrechte an Religionsgesellschaften; Art. 49 III: Abolitionsgesetz; RV. Art. 76 II: Entscheidung eines Verfassungsstreits durch ein Gesetz);

Ob nicht auch das Individualgesetz (lex specialis) mit rechtlichem Inhalt unter den Begriff des materiellen Gesetzes zu setzen ist, ist streitig; dafür Laband.

b. tatsächlichen Inhalts (Etatsgesetz, Finanzgesetze, z. B. PrVU. Art. 99 II, 100, 103).

Wird in Fällen, in denen ein formelles Gesetz erforderlich war, eine staatliche Anordnung durch bloße Verordnung getroffen (z. B. eine Steuer auferlegt, PrVU. Art. 100), so wird zuweilen die Genehmigung des Parlaments nachträglich herbeigeführt (sog. Nachsuchen der Indemnität; so in Preußen für die Konfliktszeit, S. 519).

b. Zustandekommen des (formellen) Gesetzes.*)

Entstehungsabschnitte des Gesetzes sind (im modernen Staate): die Feststellung seines Inhalts, die Sanktion und die Verkündung.

1. Die Feststellung des Gesetzesinhalts.

α. Die Anregung zu einem Gesetze (Initiative) kann in der Regel von jedem der gesetzgebenden Faktoren ausgehen. Beim Zweikammersystem (S. 88) sind die Etats- und Finanzgesetzentwürfe vielfach zuerst der zweiten Kammer vorzulegen und von der ersten entweder abzulehnen oder en bloc anzunehmen (z. B. PrVU. Art. 62 III, S. 575). Im übrigen steht jedem Faktor das Recht auf Abänderungsvorschläge (Amendierungsrecht) zu. Von einem Faktor abgelehnte Gesetzanträge dürfen in der Regel in derselben Sitzungsperiode nicht wieder vorgebracht werden (z. B. PrVU. Art. 64 II).

Keine Initiative der Kammern nach der Charte (S. 100).

β. Die Feststellung erfolgt durch die gesetzgebenden Faktoren. Dazu gehört in den konstitutionell regierten Staaten stets die Volksvertretung, während es von dem Verfassungsrecht des einzelnen Staates abhängt, ob daneben auch das Staatsoberhaupt ein selbständiger Faktor der Gesetzgebung ist (so in Preußen, PrVU. Art. 62 II) oder nicht (so in England).

In England entwickelte sich das Gesetzgebungsrecht des Parlaments aus seiner Bitte (petition) an den König um Erlaß eines Gesetzes. Entsprach er dieser Bitte nicht, d. h. legte er sein Veto ein, so geschah dies durch die Erklärung, er wolle den Gesetzentwurf in Erwägung behalten (le roi s'avisera). Seit 200 Jahren hat die Krone dies nicht mehr gewagt und das königliche Veto gilt daher als by disuse beseitigt (S. 102).

γ. Die Beschlußfassung in den Kammern erfolgt in der Regel nach absoluter Stimmenmehrheit der Abstimmenden; nur bei Verfassungsänderungen wird vielfach eine größere Majorität oder eine mehrmalige Abstimmung verlangt (S. 127, 231, 581).

Über die Volksinitiative und das Volksreferendum vgl. S. 95.

*) Lukas, Die rechtliche Stellung des Parlaments (01); Georg Meyer, Anteil der Reichsorgane (89).

2. Die Sanktion.

α. Sanktion ist der Staatsakt, durch den der Gesetzesinhalt mit dem Gesetzesbefehl bekleidet, d. h. als für die Untertanen verpflichtend erklärt wird. Diese Erklärung geht als Akt der Exekutive von dem Staatsoberhaupt aus. Ob er sie dauernd (absolutes Veto) oder für Zeit (suspensives Veto) oder überhaupt nicht verweigern kann, hängt von der Staatsverfassung ab.

In Frankreich kann der Präsident durch Verweigerung der Sanktion (wegen der herrschenden parlamentarischen Regierung tatsächlich nicht vorkommend, S. 96) binnen Monatsfrist, bei eiligen Vorlagen binnen 3 Tagen, die nochmalige Abstimmung mit der gewöhnlichen Majorität herbeiführen. In Nordamerika kann der Präsident durch Einlegung des Vetos eine erneute Beratung erzwingen, wobei zur Annahme Zweidrittelmajorität erforderlich ist; das Gesetz tritt aber ohne weiteres in Kraft, wenn der Präsident binnen 10 Tagen weder das Gesetz sanktioniert noch sein Veto einlegt.

Die Sanktionsformeln lassen in der Regel das Verhältnis der gesetzgebenden Faktoren zu dem Sanktionsorgan erkennen; z. B.:

Deutsches Reich: „Wir Wilhelm, von Gottes Gnaden Deutscher Kaiser, König von Preußen usw., verordnen hiermit im Namen des Reichs, nach erfolgter Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags, was folgt" (der Kaiser ist nicht gesetzgebender Faktor. Übrigens ist diese von Preußen hergenommene Formel auch so nicht ganz korrekt, denn nicht der Kaiser, sondern der Bundesrat hat die Sanktion der Reichsgesetze und daher zu verordnen. Der Kaiser hat nur die Ausfertigung und die Verkündung). Schluß: „Urkundlich unter Unserer Höchsteigenhändigen Unterschrift und beigedrucktem Kaiserlichen Insiegel".

Preußen: „Wir Wilhelm, von Gottes Gnaden König von Preußen usw., verordnen, mit Zustimmung der beiden Häuser des Landtags der Monarchie, was folgt" (der König ist selbständiger gesetzgebender Faktor, S. 575).

England: „Be it enacted by the King's most excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons in this present Parliament assembled, and by the authorithy of the same, as follows"; der parlamentarischen Monarchie besser entsprechend Belgien: „Les chambres ont adopté et Nous sanctionnons ce que suit".

β. Die Sanktion erfolgt mittels Ausfertigung und Vollziehung einer Urkunde, die den maßgebenden Gesetzestext darstellt. Laband faßt diesen Teil der Sanktion als selbständigen Abschnitt in der Entstehungsgeschichte auf und bezeichnet ihn als Promulgation.

Im Deutschen Reich erfolgt die Sanktion durch den Bundesrat — an den daher auch jede vom Reichstag selbst unverändert angenommene Vorlage wieder zurückgelangen muß (S. 234) —, die Promulgation durch den Kaiser (S. 234).

γ. Mit der Ausfertigung übernimmt das Staatshaupt (d. h. der gegenzeichnende Minister, S. 92) dem Parlament gegenüber die Verantwortung, daß die verfassungsmäßigen Voraussetzungen für den Erlaß des Gesetzes vorliegen.

Die Ausfertigung gibt auch maßgebend („authentisch") den Gesetzestext wieder. Redaktionsversehen, die bei der Ausfertigung unterlaufen, sind durch erneute Ausfertigung oder Berichtigung (und entsprechende Verkündung) zu beseitigen; liegt ihr Anlaß aber vor der Ausfertigung, ist also der Gesetzesinhalt unrichtig, so muß der Fehler auf dem gesetzmäßigen Wege beseitigt werden, also durch neues Gesetz (L. I § 5 b).

3. Die Verkündung.

α. Gleich der Sanktion gebührt auch die Verkündung des Gesetzes, d. h. die Veröffentlichung des sanktionierten Gesetzestextes nebst Gesetzesbefehl, der Exekutive.

β. Die Form der Verkündung bestimmt die Staatsverfassung.

Im alten Deutschen Reich wurden die auf einem Reichstag gefaßten und vom Kaiser sanktionierten Gesetze in der Schlußsitzung als Reichsabschied (recessus imperii) zusammengestellt und verkündet. Der „jüngste" Reichsabschied (recessus imperii novissimus, „R J N") ist der den Regensburger Reichstag von 1654 abschließende. Der 1663 wieder nach Regensburg berufene Reichstag wurde ein ständiger Gesandtenkongreß. Eine Verabschiedung fand daher nicht mehr statt; die conclusa imperii wurden nunmehr einzeln verkündet. In den Territorien erfolgte die Veröffentlichung der Gesetze durch Anschlag, Verlesen von der Kanzel, Insertion in den Zeitungen. Heute erfolgt überall in Deutschland die Veröffentlichung durch amtliche Publikationsorgane (Reichsgesetzblatt, S. 235, Preußische Gesetzsammlung, S. 577). Gewisse Gesetze und Verordnungen geringer oder lokaler Bedeutung (Privilegien, Statuten, Verleihung des Enteignungsrechts usw.) werden in Bezirksblättern (in Preußen den Regierungsamtsblättern, S. 577) verkündet und dies in den Gesetzessammlungen nur erwähnt (PrG. vom 10. April 1872, S. 578). In England werden die Gesetze noch heute bei Schluß der Sitzungsperiode in einer Sitzung des House of Lords, zu der die Commons geladen werden, durch den König einheitlich verkündet. Englische Gesetze werden daher nicht nach dem Datum, sondern nach dem Regierungsjahr und Kapitel angeführt (z. B. 63 u. 64 Vict. Cap. X = Commonwealth of Australia Constitution, Errichtung des australischen Bundes).

c. Die Wirksamkeit des Gesetzes.

1. Formelle und materielle Gesetzeskraft.

α. Die formelle Kraft eines Gesetzes liegt darin, daß es nur wieder durch ein Gesetz geändert werden kann, auch wenn das in dem Gesetz geregelte Gebiet durch einen bloßen Verwaltungsakt hätte geordnet werden können, wie im Falle eines formellen Gesetzes ohne Rechtsinhalt.

Zuweilen wird ausdrücklich bestimmt, daß eine Verordnung nur durch Gesetz (z. B. EGZPO. § 6 II, 3), oder umgekehrt, daß ein Gesetz auch durch Verordnung geändert werden kann (z. B. ZuwachssteuerG. § 66: Ermächtigung des Bundesrats, das Gesetz auf weitere Erwerbsfälle auszudehnen).

β. Die materielle Wirkung eines Gesetzes besteht darin, daß die seinen Inhalt bildende Anordnung von einem bestimmten Zeitpunkt an maßgebend ist.

a. Der Zeitpunkt dieses Inkrafttretens wird vielfach im Gesetze selbst bestimmt (z. B. EGBGB. Art. 1: „Das BGB." — vom 18. August 1896 — „tritt am 1. Januar 1900 .... in Kraft"). Mangels einer solchen Bestimmung würde das Gesetz sofort mit der Verkündung in Kraft treten. In den meisten Staaten tritt jedoch kraft positiver Bestimmung das Gesetz erst nach einer gewissen „Vakationsfrist" in Kraft.

So im Deutschen Reich, S. 235, und in Preußen, S. 577, mit dem 14. Tage seit Ablauf des Tages, an dem das betreffende Stück des Reichsgesetzblattes bzw. der Gesetzsammlung in Berlin zur Ausgabe gelangt ist. Längere Fristen bestehen für die Konsulargerichtsbezirke und die Schutzgebiete (S. 235).

b. Das (formelle) Gesetz wirkt, gleichgültig ob es einen Rechtssatz oder eine sonstige Anordnung (z. B. Gehalts- oder Pensionserhöhungen) enthält, für die Zukunft, tritt also mit seinem Inkrafttreten an die Stelle bisheriger widersprechender Gesetze (lex posterior derogat priori, L. I § 5 b). Dagegen wirkt es grundsätzlich nicht in die Vergangenheit. Das Gesetz kann sich aber rückwirkende Kraft beilegen, auch wenn dadurch in sog. wohlerworbene Rechte (iura quaesita) eingegriffen wird; inwieweit dies zweckmäßig ist und in welchem Umfange den Betreffenden eine Entschädigung gewährt werden soll, ist eine Frage der Gesetzgebungspolitik (S. 24).

So schon C. 1, 14, 7: Leges et constitutiones futuris

certum est dare formam negotiis non ad facta præterita revocari nisi nominatim etiam de præterito tempore adhuc pendentibus negotiis cautum sit. Vgl. L. I § 7 und Ferdinand Lassalle, System d. erworbenen Rechte (1861, 2. A. 1880); Affolter, D. intertemporale Recht (I. 02). Selbstverständlich ist die Rückwirkung bei Interpretationsgesetzen (authentische Interpretation), natürlich bei strafmildernden Gesetzen (StGB. § 2 II).

2. Richterliches Prüfungsrecht.

α. Staatliche Aenderungen, die die Untertanen verpflichten sollen, können keinesfalls anders als durch gehörige Verkündung für sie wirksam werden (so ausdrücklich PrVU. Art. 106 I, S. 577). Die Untertanen haben daher mindestens das Recht der Nachprüfung, ob eine Anordnung, der sie unterworfen sein sollen, wirksam verkündet ist. Zweifelhafter ist die Frage, ob diese Nachprüfung sich auch auf die Wirksamkeit eines gehörig verkündeten Gesetzes erstrecken dürfe. Da diese Nachprüfung meist in Straf-, Zivil- oder Verwaltungsprozessen erfolgen muß, so spricht man von „richterlichem" Prüfungsrecht gegenüber gehörig verkündeten staatlichen Anordnungen. Jeder Untertan und jede Behörde haben aber dieses Recht, soweit es überhaupt besteht.

β. Die Frage der Nachprüfung wird vorwiegend nach zwei Richtungen praktisch. Hat der Richter die Befugnis, nachzuprüfen:

a. ob das als Gesetz Verkündete auf dem verfassungsmäßig vorgeschriebenen Wege zustandegekommen ist? (Frage der ordnungsmäßigen Entstehung des Gesetzes)

b. — im konstitutionellen Staate — ob für das mittelst bloßer Verordnung Festgesetzte der Verordnungsweg zulässig war oder der Weg der Gesetzgebung hätte beschritten werden müssen?

Soweit nicht das positive Recht des einzelnen Staates etwas anderes vorschreibt, ist die Nachprüfung der ordnungsmäßigen Entstehung des Gesetzes (der sog. interna corporis, wie Beschlußfähigkeit, Abstimmung, Textfeststellung) dem Richter entzogen. Denn durch die Sanktion (S. 152) übernimmt das hierzu berufene Staatsorgan die Verantwortung dafür, daß das sank-

tionierte und daraufhin verkündete Gesetz ordnungsmäßig entstanden ist. Dagegen unterliegt die Frage, ob die durch eine Verordnung getroffene staatliche Anordnung auf diesem Wege oder unter Zuziehung des Parlaments, d. h. durch formelles Gesetz, zu treffen war, der richterlichen Nachprüfung.

Die heutige Bedeutung der Lehre von der Gewaltenteilung (S. 135) und die Unabhängigkeit des Gerichts zeigt sich gerade darin, daß die Gerichte nicht blindlings jede Anordnung der Exekutive anzuwenden, sondern sie auf ihre Gesetzmäßigkeit zu prüfen haben. Anderseits zwingt der gleiche Grundsatz den Richter, sich auf die ihm zur Entscheidung vorgelegte Straf- oder Zivilsache zu beschränken. Ist also jemand wegen Uebertretung einer Polizeiverordnung angeklagt, so hat der Richter zu prüfen, ob diese rechtsgültig ist. Verneint er diese Vorfrage, so hat er den Angeklagten freizusprechen. Damit ist aber die Polizeiverordnung als solche nicht beseitigt und ein anderer Richter kann in einem anderen Falle zu einer Verurteilung gelangen, weil er sie für rechtsgiltig erlassen hält.

Die oben entwickelten Grundsätze kommen nur dann zur Anwendung, wenn das positive Staatsrecht keine Vorschriften über diese Fragen aufweist. Solche Vorschriften fehlen im Reich. In Preußen dagegen ist durch PrVU. Art. 106 II den Behörden eine Nachprüfung gehörig verkündeter Königlicher Verordnungen entzogen (S. 580); hier kann der Richter also nur die Tatsache der gehörigen Verkündung, nicht aber die Gesetzmäßigkeit einer Königlichen Verordnung nachprüfen, während den von anderen Behörden ergangenen Verordnungen, z. B. Polizeiverordnungen, gegenüber das Prüfungsrecht unbeschränkt ist.

In England, Belgien, Italien, Portugal, den Niederlanden und der Schweiz ist das richterliche Prüfungsrecht gegenüber Gesetzen unzulässig, gegenüber Verordnungen zugelassen, in Nordamerika dagegen wegen der hier besonders streng durchgeführten Gewaltenteilung auch gegenüber Gesetzen zulässig, und zwar auch hinsichtlich ihres verfassungsmäßigen Zustandekommens. Damit ist dem Richter freilich die Macht gegeben, die Gesetzgebung zu hindern. So hat das Bundesobergericht alle gesetzlichen Beschränkungen der Arbeitszeit als der Verfassung widersprechend für nichtig erklärt und damit die Arbeiterfürsorgegesetzgebung gehindert. In Frankreich ist den Gerichten jede Nachprüfung eines Aktes der Legislative oder Exekutive verboten. Hier kann nur das Parlament eingreifen.

γ. Staaten, deren Staatsgewalt nicht souverän ist,

besonders die Gliedstaaten eines Bundesstaates (S. 121), können Gesetze nur insoweit erlassen, als ihnen die Staatsgewalt zusteht. Daher hat der Richter in einem Bundesstaat jedenfalls nachzuprüfen, ob ein von einem Einzelstaat erlassenes Gesetz mit der bundesstaatlichen Gesetzgebung in Einklang steht.

Daher hat der preußische Richter trotz PrVU. Art. 106 II (S. 580) einem preußischen Gesetz oder einer preußischen KglV. die Wirksamkeit zu versagen, soweit der Inhalt des Gesetzes mit reichsrechtlichen Vorschriften im Widerspruch steht (RV. Art. 2).

Das wird besonders häufig dann zweifelhaft sein, wenn ein bisher vom Einzelstaat geordnetes Rechtsgebiet reichsrechtlich geordnet wird. So ist z. B. für das PrLotteriegesetz vom 29. August 1904 (L. II § 81 [3]) streitig, ob es rechtsgültig ist, (so das Reichsgericht) oder ob durch StGB. § 286 die „Materie" des Lotteriespiels im Sinne von EGStGB. § 2 reichsrechtlich geordnet ist, sodaß für Landesstrafrecht auf diesem Gebiet kein Raum ist.

§ 21. Die Justiz.

a. Begriff.

1. Wie mit dem Ausdruck Gesetz (S. 143 ff.), so kann man auch mit dem Ausdruck Justiz einen materiellen (Funktion) und einen formellen Begriff (Organ) verbinden.

α. Justiz im materiellen Sinne (Rechtsprechung)

ist die Anwendung der Rechtsnormen, d. h. die auf deren Durchsetzung und die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung gerichtete Tätigkeit. Sie teilt sich in:

a. die Rechtsfeststellung, d. h. die Unterordnung eines Tatbestandes unter einen Rechtssatz (Urteil); und

b. die Rechtsverwirklichung, d. h. die Herstellung eines dem Urteil entsprechenden Zustandes (Vollstreckung).

β. Justiz im formellen Sinn (Gerichtsbarkeit)

ist die Gesamtheit der der Rechtspflege dienenden Einrichtungen.

2. Wie beim Gesetz (S. 143 ff.) decken sich bei der Justiz der materielle und der formelle Begriff vielfach, aber nicht immer.

α. Die Rechtsprechung erfolgt zwar grundsätzlich durch die Gerichte. Die Gerichte haben aber vielfach auch noch andere Funktionen auszuüben, als die der Rechtsprechung in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und Strafsachen (die sog. streitige Gerichtsbarkeit, iurisdictio contentiosa). Sie sind nämlich in der Regel auch zuständig:

a. für die sog. freiwillige Gerichtsbarkeit (iurisdictio voluntaria), d. h. die Rechtspflegetätigkeit, die nicht auf die Feststellung eines streitigen Rechtszustandes oder Sicherung des verletzten Rechtsfriedens gerichtet ist, sondern auf Vorbeugung, Fürsorge, Interessenwahrnehmung, also auf Tätigkeiten, die eigentlich in das Gebiet der Verwaltung gehören (Aufnahme von Urkunden, Führung öffentlicher Register, Vormundschafts-, Nachlaß-, Grundbuch-, Hinterlegungssachen);

b. für die sog. Justizverwaltung, d. h. für diejenige Verwaltungstätigkeit, durch welche die Tätigkeit der Gerichte als Rechtspflegeorgane eingerichtet, aufrechterhalten und beaufsichtigt wird (Bildung der Gerichtsorganisationenen, Anstellung, Versetzung, Bezahlung der Richter und der übrigen Justizbeamten, Kostenwesen).

β. Anderseits haben nicht nur die Gerichte die Rechtsprechung; diese steht vielmehr auch gewissen Verwaltungsorganen zu (Verwaltungsgerichtsbarkeit, S. 168).

Wie sich hiernach die Zuständigkeiten abgrenzen, und in welcher Weise die hierbei entstehenden Streitigkeiten (Kompetenzkonflikte, S. 137) entschieden werden, ist Sache des positiven Rechts. Vgl. Z. I § 12 b, für Preußen S. 660.

b. Grundlagen der Rechtsprechung.

Die moderne Rechtspflege wird durch drei Grundsätze beherrscht:

1. Die Gerichte sind Staatsgerichte.

Dieser auch im GVG. § 15 I zum Ausdruck gebrachte Grundsatz ist erst das Ergebnis der neuesten Entwickelung.

Im Ständestaat erlangten Gebietskörperschaften und Einzelpersonen, insbesondere die Städte und die Ritter, eine selbständige Gerichtsbarkeit (*Stadt-* und *Patrimonialgerichte*), und das ganze Mittelalter hindurch nahm die *Kirche* eine mehr oder weniger umfangreiche Gerichtsbarkeit mit bürgerlicher Wirksamkeit für sich in Anspruch (Ki. §§ 17, 18).

2. *Die Gerichtsbarkeit wird durch unabhängige, nur dem Gesetz unterworfene Gerichte ausgeübt.*

a. Auch dieser, im GVG. § 1 an die Spitze der sog. Reichsjustizgesetze gestellte Grundsatz hat eine Jahrhunderte lange Vorgeschichte und hat erst auf Grund der Lehre von der Gewaltenteilung allgemeine Anerkennung erlangt.

Zwar beruhte schon das altdeutsche Gerichtswesen auf der Unabhängigkeit der rechtsprechenden Organe. Nicht der Häuptling, König, Graf sprach Recht, sondern die Volksgenossen, später die Schöffen „wiesen" es (Urteilsfindung). Der Träger der Staatsgewalt „hegte" als Richter nur das Gericht und vollstreckte das gefällte Urteil. Erst im späteren Mittelalter, insbesondere unter dem Einflusse der Rezeption der fremden Rechte, verlor sich die Volksgerichtsbarkeit. Es entwickelte sich das gelehrte Richtertum, das sich aus den vom Landesherrn angestellten und daher von ihm abhängigen Beamten rekrutierte. Es erschien daher auch selbstverständlich, daß der König sich auch an die Stelle der in seinem Namen und Auftrage Recht sprechenden Organe setzen und im Wege der „*Kabinettsjustiz*" durch „*Machtsprüche*" selbst entscheiden könne. Auf diese Befugnis führt auch das Begnadigungs- und Abolitionsrecht zurück: wenn der Landesherr selbst entscheiden konnte, mußte ihm auch das Recht zustehen, das von seinen Organen erlassene Urteil zu ändern. Als später die Unabhängigkeit der Gerichte und das Verbot der Kabinettsjustiz durchgesetzt wurde, verblieb dem Landesherrn als Rest seiner Befugnis zum Eingreifen die Begnadigung, bei Todesurteilen die Bestätigung, die später — StPO. § 485. I, 2 — zu einer bloßen Erklärung, vom Begnadigungsrechte keinen Gebrauch machen zu wollen, abgeschwächt wurde.

β. Die Unabhängigkeit der Gerichte wird nicht nur durch die Trennung der Gerichtsorganisationen von den Verwaltungsbehörden (S. 135 f.), sondern auch durch eine besondere Festigung der *amtlichen Stellung* der Richter gewährleistet. Während Verwaltungsbeamte durch Verfügung ihrer Vorgesetzten auf eine andere Stelle ver-

setzt und sogar zur Untätigkeit gezwungen („mit Wartegeld zur Disposition gestellt") werden können, sind die Richter „inamovibel", sie werden in der Regel auf Lebenszeit ernannt und können wider ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und in einem gesetzlich geregelten Verfahren ihres Amtes enthoben, versetzt oder in Ruhestand versetzt werden (GVG. §§ 6 ff., PrVU. Art. 87). Für ihre „Disziplinierung" bestehen in der Regel andere Voraussetzungen, Behörden und Verfahrensgrundsätze als für die der nichtrichterlichen Beamten (so auch in Preußen: PrG. vom 7. Mai 1851 betr. die Dienstvergehen der Richter und vom 21. Juli 1852 betr. die Dienstvergehen der nicht richterlichen Beamten; vgl. S. 641, S. 647 und Z. I § 32).

Endlich sollen grundsätzlich nur fest („etatsmäßig") angestellte Richter, keine Hilfsrichter, tätig sein. Vgl. Z. I § 9d.

3. Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden.

Durch diesen Grundsatz (PrVU. Art. 7, GVG. § 16) wird dem Staatsbürger zugesichert, daß er in Zivil- und insbesondere in Strafsachen nur vor einem durch das Gesetz für örtlich und sachlich zuständig erklärten, mit ein für alle Mal bestimmten Richtern besetzten „ordentlichen Gericht", nicht vor einem „ad hoc" zusammengesetzten Ausnahmegericht Recht zu nehmen braucht. Nur für den Fall des Krieges oder erklärten Kriegs- (Belagerungs-) zustandes werden Ausnahmegerichte zugelassen; aber auch diese empfangen ihre Organisation und Zuständigkeit aus den Gesetzen, nicht durch Anordnung des Staatshauptes oder einer Verwaltungsbehörde.

Ein Ausnahmegericht war im alten Deutschen Reich das Königs- (Hof-, Kammer-) Gericht, insofern als es mittels des ius evocandi jede Sache den Landesgerichten entziehen konnte. Sobald ein Territorium anfing, sich vom Kaiser zu emanzipieren, wurde die reichskammergerichtliche Zuständigkeit in erster und letzter Instanz durch privilegia de non evocando und de non appellando ausgeschlossen.

Ausnahmegerichte waren später z. B.: die Inquisitionsgerichte und die Femgerichte. Eine verhängnisvolle Tätigkeit übte in England die Sternkammer (Star-Chamber, von den Sternen an der Decke des Sitzungssaales),

ein unter Heinrich VII. (1485—1509) gegründeter, 1641 aufgehobener Gerichtshof mit Zuständigkeit für Staatsverbrechen und für den Adel aus. Er war zusammengesetzt aus dem Lordkanzler und königlichen Räten, urteilte also ohne Geschworene (jury), deren Zuziehung zur Feststellung der Tatfrage schon seit der Normannenzeit als Grundlage der englischen Gerichtsverfassung galt. Ausnahmegerichte waren ferner die Revolutionstribunale während der französischen Revolution (S. 99 f.) und der in Preußen für den Polenprozeß (1847) gebildete Gerichtshof. Dagegen war der 1835 beim Kammergericht zur Aburteilung der Straftaten gegen die Verfassung und die öffentliche Ordnung gegründete Staatsgerichtshof ein ständiges, wenngleich besonderes (s. u.) Gericht (nach PrVU. Art. 95 in der ursprünglichen Fassung sollte er ein Schwurgerichtshof werden, dies wurde aber durch PrG. vom 21. Mai 1852 geändert); er bestand bis zum Inkrafttreten der Reichsjustizgesetze am 1. Oktober 1879, die die Hoch- und Landesverratsprozesse gegen Kaiser und Reich dem Reichsgerichte, die übrigen Strafverbrechen den ordentlichen Gerichten überwiesen.

Mit den für einzelne Fälle und durch willkürliche Anordnung des Staatshauptes geschaffenen Ausnahmegerichten nicht zu verwechseln sind die für ganze Kategorien von Zivil- oder Strafsachen durch gesetzliche Vorschrift gebildeten besonderen Gerichte, die ebenso unabhängig sind wie die ordentlichen Gerichte.

Im Deutschen Reiche gehören alle bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und Strafsachen vor die „ordentlichen Gerichte" (Amts-, Land-, Oberlandesgerichte und das Reichsgericht), soweit nicht entweder die Zuständigkeit von Verwaltungsbehörden oder Verwaltungsgerichten begründet ist, oder reichsgesetzlich besondere Gerichte bestellt (z. B. die Konsular-, Schutzgebiets-, Prisen-, Arbeiterversicherungs-, Militärgerichte) oder zugelassen sind (z. B. die Sondergerichte für die souveränen und depossedierten Familien und die Austrägalgerichte für die Standesherren, die Rheinschiffahrts-, Elbzoll-, Agrar-, Gemeinde-, Gewerbe-, Kaufmannsgerichte). Vgl. Z. I § 11.

§ 22. Die Verwaltung (Exekutive).

a. Begriff.

1. Wie bei Gesetz (S. 143 ff.) und Justiz (S. 157 ff.) kann man auch bei der Verwaltung (valere = regieren, einen Willen gelten lassen) einen materiellen (Funktion) und einen formellen Begriff (Organ, Zuständigkeit) unterscheiden.

Ehemals sprach man (zu eng, S. 141) vom pouvoir exécutif

(S. 134), heute von dem — gouvernement und administration umfassenden (S. 141) — pouvoir administratif.

α. Verwaltung im materiellen Sinn (Verwaltungstätigkeit) ist:

a. negativ gefaßt: diejenige auf die Erfüllung der staatlichen Aufgaben gerichtete Staatstätigkeit, die weder die Herstellung von abstrakten Rechtsnormen (Gesetzgebung) noch deren Anwendung in Streitfällen und bei Verletzung der Strafgesetze (Rechtsprechung) zum Gegenstande hat;

b. positiv gefaßt: die auf Wahrnehmung der öffentlichen Interessen von Staat und Volk gerichtete konkrete Staatstätigkeit.

β. Verwaltung im formellen Sinn (Zuständigkeit der Verwaltung) ist:

a. negativ gefaßt: die Gesamtheit der Staatsorgane, die nicht der Gesetzgebung (gesetzgebende Faktoren) oder der Justiz (Justizorgan) dienen;

b. positiv gefaßt: die Gesamtheit der für die Erfüllung der Verwaltungszwecke tätigen Staatsorgane.

2. Die Verwaltung im materiellen Sinne (Verwaltungsfunktion) deckt sich nicht mit der Verwaltung im formellen Sinn (Zuständigkeit der Verwaltungsorgane).

α. Die Verwaltung erfolgt zwar grundsätzlich durch Verwaltungsbehörden. Gewisse Verwaltungsakte sind aber der Legislative (z. B. die Feststellung des Budgets, S. 150), andere den Justizorganen (z. B. die Justizverwaltung, S. 158) überwiesen.

β. Anderseits haben die Verwaltungsbehörden nicht bloß die Verwaltung zu führen, sondern auch Rechtsnormen zu erlassen (Rechtsverordnungen, S. 148 f.) oder Recht zu sprechen (z. B. der Bundesrat nach RV. Art. 76 I S. 239, die Polizeibehörden bei der Erlassung polizeilicher Strafverfügungen).

b. Verwaltungszweige.

1. Je mehr der moderne Staat sich dem Ideal des Kulturstaats nähert (S. 56), desto reicher und verzweigter wird seine Tätigkeit werden. Wie weit er seine Fürsorge erstreckt und welche Zweige er der privaten Betätigung

überläßt, ist eine Frage der Gesetzgebungspolitik. Auf eine Periode schärfster Reglementierung und Bevormundung (*Polizeistaat*, Lehre vom „beschränkten Untertanenverstande") folgte um die Mitte des 19. Jahrhunderts die Periode des *Manchestertums* („freies Spiel der wirtschaftlichen Kräfte", „laissez faire, laissez aller" vgl. H. I § 2 b 4 α a). An ihre Stelle trat seit dem Ende des 19. Jahrhunderts (deutscher Schutzzolltarif vom 15. Juli 1879, Arbeiterschutzgesetzgebung, in Deutschland eingeleitet durch die Allerhöchste Botschaft vom 17. November 1881, L. I § 66) die *staatssozialistische* Idee der Verpflichtung des Staates zum Schutze des wirtschaftlich Schwachen gegen Ausbeutung.

2. Sind sonach die dem Staate vorbehaltenen Betätigungszweige vielfach wechselnd, so wurden doch überall, wie schon S. 133 erwähnt, *fünf Gebiete* der verwaltenden Staatstätigkeit unterschieden: die Verwaltung der *auswärtigen Angelegenheiten*, die *Militärverwaltung*, die *Finanzverwaltung*, die *Justizverwaltung* und endlich die *innere Verwaltung* oder *Polizei*, worunter man alle Verwaltungstätigkeiten begriff, die keinem der vier anderen Zweige unterfielen („allgemeine Verwaltung"). *Polizei* *(πολιτεία)* bedeutete ursprünglich die gesamte staatliche (res politicae) im Gegensatz zur kirchlichen Tätigkeit (res ecclesiasticae). Später beschränkte man den Ausdruck „Politik" auf die auswärtigen, den Ausdruck „Polizei" auf die inneren Angelegenheiten und unterschied als Arten der Polizei die auf Schutz des einzelnen gegen die ihm drohenden Gefahren gerichtete *Sicherheitspolizei* (negative Funktion) von der die Förderung des Volkswohls bezweckenden *Wohlfahrtspolizei* (positive Funktion der Polizei).

Nur die Sicherheitspolizei ist der Staatsgewalt „immanent", für die Staatsverwaltung unentbehrlich; die Wohlfahrtspolizei wäre in einem nach den rein manchesterlichen (s. o.) Grundsätzen der Selbsthilfe geleiteten Staatswesen überflüssig (*Lassalles* „Nachtwächterstaat", der nur die Bürger gegen Angriffe zu schützen hätte). Nur die Sicherheitspolizei ist auch in der berühmten Begriffsbestimmung im ALR. II, 17, 10 genannt („Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe,

Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publico oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizei"). Das Pr. Oberverwaltungsgericht hat in Übereinstimmung mit dem Kammergericht daraus den Schluß gezogen, daß Polizeiverordnungen und -verfügungen im ALR. II, 17, 10 nur so weit die erforderliche (S. 148 f.) gesetzliche Grundlage finden, als sie der Sicherheitspolizei dienen, aber nicht insoweit, als sie in das Gebiet der Wohlfahrtspolizei eingreifen, und hat daher z. B. Polizeiverordnungen für rechtsungültig erklärt, die den Ausblick auf ein Denkmal oder die Schönheit einer Landschaft sichern sollten (darauf erging das Verunstaltungsgesetz, S. 662), die die Mädchenbedienung oder das Tragen von Hüten im Theater verboten. Vgl. S. 664.

In einem engeren Sinne versteht man unter Polizei den Teil der inneren Verwaltung, durch den im Wege von Geboten oder Verboten die zwangsweise Beschränkung der persönlichen Freiheit des einzelnen herbeigeführt wird, die Straßen-, Bau-, Wasser-, Jagd-, Feuerpolizei, der Schulzwang, die Meldepflicht. Die Ueberspannung dieses Gedankens führt zum Polizeistaat, S. 163.

Eine Unterart der Sicherheitspolizei ist die Kriminalpolizei, d. h. die Tätigkeit der Polizeiorgane als „Hilfsbeamte" der Staatsanwaltschaften und der Gerichte (GVG. § 153, StPO. §§ 159, 161, 187).

c. Das Wesen der Verwaltung.

1. Gesetz und Verwaltung.*)

a. Gesetzmäßige Verwaltung.

Das Gesetz stellt abstrakte Sätze auf. Die Justiz wendet sie auf Rechtsverhältnisse an. Ihre Aufgabe besteht in der Auffindung und Anwendung der für einen Tatbestand passenden Rechtsnorm. Die Verwaltung dagegen greift zwecks Wahrnehmung öffentlicher Interessen in Lebensverhältnisse ein. Auch hierbei gibt das Gesetz die Grenzen an, die die Verwaltung einhalten muß. Das Gesetz ist aber eben nur die Schranke, innerhalb deren die Verwaltung sich frei bewegen kann, nicht, wie

*) W. Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung (13); Kahn, Abgrenzung d. Gesetzgebungs- u. Verwaltrecht. (12); v. Laun, D. freie Ermessen (00); Oertmann, D. staatsbürg. Freiheit (12); Stier-Somlo, D. freie Ermessen in Rechtsprechung und Verwaltung (08); Rechtsstaat, Verwaltung und Eigentum (12).

bei der Justiz, der Herrscher, dessen Gebot befolgt werden muß ohne Rücksicht auf die Folge (fiat iustitia, pereat mundus, angeblicher Wahrspruch Ferdinands I., 1556 bis 1564). Die Justiz handelt secundum, die Verwaltung intra legem. Die Interessenwahrnehmung verlangt, daß die Verwaltung zwar „gesetzmäßig" ist, d. h. innerhalb der gesetzlichen Schranken (intra legem) bleibt, aber genügende Geschmeidigkeit und Bewegungsfreiheit erhält, um die besten Wege und die zweckmäßigsten Mittel aufzufinden, auf denen sie ihr Ziel: dem öffentlichen Interesse zu dienen, erreichen kann.

Hiernach findet das „freie Ermessen" in der Verwaltung sein Hauptbetätigungsfeld. Aber wie schon S. 140) dargelegt, ist auch der Richter in immer steigendem Maße von den starren Fesseln des ius strictum befreit worden. In der Praxis verwischen sich daher die Wesensunterschiede zwischen Justiz und Verwaltung um so eher, als anderseits die Verwaltung vielfach, z. B. bei Erteilung von Konzessionen, an feste Rechtsnormen gebunden ist.

a. Jeder Verwaltungsakt muß hiernach in einem Gesetz seine Grundlage finden, wenngleich nicht stets in gleicher Art. Vielmehr sind, wie schon S. 141 dargetan, die freien Akte der Regierung (gouvernement) von den an feste Normen gebundenen Vollziehungsakten (administration) zu unterscheiden.

Auch die Befugnis, polizeiliche Gebote oder Verbote zu erlassen, muß für die betreffende Art von Befehlen durch eine (gesetzliche oder gewohnheitsrechtliche) Rechtsnorm gewährt sein; sie kann nicht aus der allgemeinen Aufgabe der Polizei abgeleitet werden (so die herrschende Meinung und das PrOVG. gegen Georg Meyer).

b. Nur kraft gesetzlicher oder gewohnheitsrechtlicher Gestaltung ist es auch zulässig, durch Verwaltungsakte einer Person eine bevorzugte Stellung zu verschaffen (Erteilung eines Privilegs, z. B. einer Apothekergerechtigkeit) oder sie von der Befolgung gewisser Gesetze (z. B. der zehnmonatigen Wartefrist des § 1313 BGB.) zu befreien (Dispensation).

Daß die Erteilung von Privilegien stets gesetzlicher Unterlage bedarf, ist unstreitig. Dagegen ist die Frage der Dispen-

sation bestritten (über die Dispensationen nach BGB. ist in Preußen die — auf das BGB., das EGBGB. und das AGBGB. gestützte, also ein materielles Gesetz darstellende — KglV. zur Ausführung des BGB. vom 16. November 1899 ergangen). In Preußen knüpft der Streit an die Frage an, ob der Monarch ohne gesetzliche Ermächtigung zum Erlaß von staatlichen Steuerforderungen (z. B. des Stempels für ein neu gegründetes Fideikommiß) befugt sei. Laband bejahte dies, da hierin ein Akt der Gnade liege, deren Ausübung dem Monarchen auch auf steuerlichem Gebiet zustehe; auch Arndt hielt den König von Preußen zu Steuererlassen für befugt, da er auf dies Recht bei Gewährung der Verfassung nicht verzichtet habe (præsumtio pro rege, S. 67). Dagegen die herrschende Meinung. Der Streit ist nunmehr durch § 18 des Staatshaushaltsgesetzes (sog. Komptabilitätsgesetzes) vom 11. Mai 1898 zugunsten des Königs entschieden.

Das Verbot, ohne gesetzliche Unterlage Privilegien zu gegewähren, beruht auf dem im modernen Staate selbstverständlichen, in vielen Verfassungen aber auch zum Ausdruck gebrachten Grundsatze der Gleichheit vor dem Gesetze (z. B. PrVU. Art. 4, S. 533). Dieser Satz hindert z. B., daß die Kommune, um vermögende Einwohner zu gewinnen, ihnen beim Einzuge vertragsmäßig zusichert, sie würden nur mit einem Teile ihres Vermögens oder mit einem geringeren Prozentsatze zu städtischen Steuern herangezogen werden (vgl. RGZ. 46 245; 82 326), oder daß die Polizei bei Erteilung von Konzessionen oder Dispensationen (z. B. von gewissen normalen Bauvorschriften) eine verschiedenartige Behandlung bei gleicher Sachlage eintreten läßt.

β. Das Staatsnotrecht (ius eminens).

Von dem Grundsatze, daß die Verwaltung sich innerhalb der gesetzlichen Schranken halten muß, wird von manchen (Georg Meyer, Gareis) eine Ausnahme für den Fall eines staatlichen Notstandes gemacht. Es wird behauptet, daß die Verwaltung sich in Fragen des Bestehens und der Sicherheit des Staates beim Versagen anderer Mittel kraft eines ius eminens über dies Gesetz, also auch über die Verfassung, hinwegsetzen dürfe. Von anderen (Jellinek, Anschütz) wird dies bestritten. In der Tat handelt es sich in solchen Fällen um eine Revolution von oben, zumal bei Zwistigkeiten zwischen Volk und Regierung stets streitig sein wird, ob ein mit den gesetzlichen Mitteln nicht abwendbarer Notstand vorliegt. Verhältnisse, die ein sofortiges Eingreifen der Regierung ohne Inanspruchnahme des Parlaments zwecks Aenderung der Gesetzgebung verlangen, können vielfach eintreten. In

solchen Fällen werden aber die verfassungsmäßigen außerordentlichen Mittel, wie die Notstandsverordnung (S. 149), die Erklärung des Belagerungszustandes und der Enteignung in der Regel genügen. Sonstige Überschreitungen der gesetzlichen Grenzen durch die Regierung können nur im Wege der Indemnität (S. 519) gerechtfertigt werden.

2. Justiz und Verwaltung.*)

α. Unabhängigkeit der Gerichte und Unterordnung der Verwaltungsorgane.

Bei der Justiz gehört, soweit es sich um die rechtsprechenden Organe handelt, der Grundsatz der Unabhängigkeit von den Anordnungen irgendwelcher andern Staatsorgane zu den unverlierbaren Errungenschaften der konstitutionellen Lehre (S. 136). Dagegen herrscht bei der Verwaltung der Grundsatz der Unterordnung jedes Organs unter das ihm im Instanzenzuge vorgesetzte. Daraus ergibt sich, daß der nachgeordnete Beamte den Weisungen seiner Vorgesetzten zu folgen hat (vgl. z. B. für die nicht zu den richterlichen, sondern zu den Verwaltungsbeamten gehörenden Staatsanwälte GVG. § 148), daß ihm daher die Nachprüfung der Recht- oder Zweckmäßigkeit ihrer Anordnungen entzogen ist, insbesondere auch die Frage, ob eine Anweisung durch Verordnung getroffen werden konnte (S. 155), oder ob ein Landesgesetz einem Reichsgesetz widerspricht (S. 157).

Natürlich geht diese Subordinationspflicht nicht so weit, daß der Untergebene auch offenbar rechtswidrige, insbesondere gegen die Verfassung oder die Strafgesetze verstoßende Befehle ausführen muß. Auch der Verwaltungsbeamte ist ein unter eigener Verantwortung handelndes Staatsorgan, kein bloßes Werkzeug in der Hand des Vorgesetzten (vgl. selbst MStGB. § 47: an sich ist der befehlende Vorgesetzte allein verantwortlich; der gehorchende Untergebene wird jedoch als Teilnehmer bestraft, wenn er den erteilten Befehl überschritten hat oder wenn ihm bekannt gewesen, daß der Befehl ein bürgerliches oder militärisches Verbrechen oder Vergehen bezweckte).

β. Trennung von Justiz und Verwaltung.

a. Der Satz der konstitutionellen Theorie, daß die Gerichte unabhängig sein müssen, führt mit Notwendigkeit

*) Stein, Grenzen und Beziehungen zwischen Justiz und Verwaltung (12).

dazu, die Justizorgane von den dem Subordinationsprinzip unterliegenden Verwaltungsorganen getrennt zu halten.

Schon das Decret sur l'organisation judiciaire (1790) wies in Frankreich den Gerichten die Zivil- und Strafsachen, alle anderen staatlichen Angelegenheiten den Verwaltungsbehörden zu. In Preußen hatten noch die Kriegs- und Domänenkammern — neben der inneren Verwaltung und den Finanzen in der Mittelinstanz — die gesamte sog. Kameraljustiz, d. h. alle Rechtsstreitigkeiten, bei der der Fiskus irgendwie beteiligt war. Erst durch die Verordnung vom 26. Dezember 1808 (S. 514) wurde die Trennung herbeigeführt.

b. Heute kann der Grundsatz der „Trennung von Justiz und Verwaltung" als Gemeingut aller Kulturvölker betrachtet werden (vgl. EGGVG. § 4: den ordentlichen Gerichten, S. 160, dürfen — abgesehen von der Justizverwaltung, S. 158 — Gegenstände der Verwaltung nicht übertragen werden). Werden hiernach Justizsachen und Verwaltungssachen grundsätzlich durch verschiedene Behörden erledigt, so hat sich anderseits in der Art der Behandlung eine gewisse Annäherung vollzogen. Wie S. 164 dargetan, ist auch die Verwaltung nicht nach Willkür, sondern dem Gesetz gemäß zu führen. Daß dies geschieht, wird durch gewisse Einrichtungen überwacht (sog. Rechtskontrollen der Verwaltung).

1) Aehnlich dem Instanzenzug in Justizsachen, wird auch für Verwaltungssachen regelmäßig die Möglichkeit gewährt, gegen die Entscheidung einer Verwaltungsbehörde eine dieser übergeordnete Behörde anzurufen (vgl. z. B. S. 656).

2) Gewisse Verwaltungssachen werden in einem Verwaltungsgerichtsverfahren erledigt, d. h. vor einer mit gerichtsähnlicher Unabhängigkeit ausgestatteter Entscheidungsbehörde, die in einem justizähnlichen Verfahren verhandelt.

Die Ausbildung des Verwaltungsgerichtsverfahrens führt nicht auf England, sondern auf Frankreich zurück. In England (Rudolf Gneist, Englisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht, 1883 ff.) hat eine Trennung von Justiz und Verwaltung, wie Montesquieu irrtümlich annahm, nie bestanden. Die Friedensrichter (justices of the peace) vereinigen heute noch richterliche und polizeiliche Befugnisse. Wohl aber wurde diese Trennung in der französischen Revolu-

tionsgesetzgebung streng durchgeführt; es wurden nicht nur den Verwaltungsbehörden alle jurisdiktionellen Befugnisse genommen, sondern umgekehrt auch den Gerichten die bis dahin vielfach geübte Nichtigkeitserklärung von Verwaltungsakten entzogen. Unter den letzteren unterschied man seit Napoleons I. Organisationsgesetz vom 28. Pluviose an VIII (= 17. Februar 1800) die im Aufsichtswege (voie gracieuse) zu entscheidenden reinen Verwaltungssachen von den durch besondere Behörden — conseils de préfecture, in letzter Instanz den Conseil d'État — im sog. contentieux zu entscheidenden Verwaltungsstreitsachen.

In Italien und Belgien ist die Nachprüfung der Rechtsgültigkeit von Verwaltungsakten den Gerichten übertragen. Auch für Deutschland ist dies u. a. von Bähr (Der Rechtsstaat 66) und Lorenz von Stein (Verwaltungslehre 2. A. 69) verlangt worden. Hierfür kann auf Einrichtungen des alten Deutschen Reichs hingewiesen werden. In diesem konnte jeder Landesuntertan wegen der Verletzung seiner „wohlerworbenen Rechte" durch Verwaltungsakte des Landesherrn oder seiner Behörden Klage bei den Reichsgerichten (Reichskammergericht oder Reichshofrat) erheben, vielfach allerdings erst nach fruchtloser Anrufung einer „Austrägalinstanz" innerhalb des Territoriums. Die größeren, der privilegia de non evocando und appellando (S. 160) teilhaftigen Gebiete (territoria clausa) emanzipierten sich zwar von den Reichsgerichten. Hier kam aber die sog. Fiskustheorie auf: zur Vermeidung der durch die Verklagung des Landesherrn vor seinen eigenen Gerichten entstehenden Schwierigkeiten wurde der Staat in seinen vermögensrechtlichen Beziehungen (Fiskus) als ein von dem Staat als Hoheitsträger zu scheidendes selbständiges Rechtssubjekt behandelt, das vor den Landesgerichten zur Rechenschaft gezogen wurde. In neuerer Zeit wurde die Unterstellung der Verwaltungsakte unter die Nachprüfung der Gerichte, die sog. Zulässigkeit des Rechtswegs gegen Verwaltungsakte, in größtem Umfange durchgeführt in Kurhessen (bis zur Einverleibung in Preußen, 1866) und in Bremen. In beschränktem Maße geschah dies in Preußen durch die Gesetze vom 11. Mai 1842 (über die Zulässigkeit des Rechtswegs in bezug auf polizeiliche Verfügungen, S. 675 und Z. II § 33 [5]) und vom 24. Mai 1861 (betr. die Erweiterung des Rechtswegs, nämlich für vermögensrechtliche Ansprüche der Staatsdiener und für die Rückforderung zu Unrecht beigetriebener Abgaben und Stempel, S. 660).

Aus dem Reichsrecht vgl. GVG. §§ 9 (Rechtsweg für Dienstansprüche der Richter), 17 (die Gerichte entscheiden über die Zulässigkeit des Rechtswegs; Vorentscheidung eines besonderen Kompetenzkonfliktsgerichtshofs — oder des Reichsgerichts, EGGVG. § 17 I — zulässig, S. 660); ZPO. §§ 274, 547 (prozeßhindernde Einrede der Unzulässigkeit des Rechtswegs); EGZPO. §§ 4 (kein Ausschluß des Rechtswegs durch die Landesgesetzgebung bei Beteiligung des Fiskus, einer Gemeinde oder einer anderen

öffentlichen Korporation), 5 (für vermögensrechtliche Ansprüche Dritter gegen die Landesherren oder ihre Familien darf die Zulässigkeit des Rechtswegs nicht von der Einwilligung des Landesherrn abhängig gemacht werden); ReichsstempelG. vom 3. Juli 1913 § 110 (Zulässigkeit des Rechtswegs in bezug auf Reichsstempel binnen 6 Monaten nach erfolgter Beitreibung oder mit Vorbehalt geleisteter Zahlung). Vgl. auch StPO. § 170 (Antrag des verletzten Antragstellers auf gerichtliche Entscheidung gegen die Ablehnung der Erhebung der öffentlichen Klage durch die Staatsanwaltschaft).

Heute ist die Fiskustheorie durch die Auffassung überwunden, daß der Fiskus keine vom Staate verschiedene Person, sondern nur die eine, vermögensrechtliche Seite des Staates ist.

3) Jeder Verwaltungsbeamte kann grundsätzlich für seine Anordnungen *verantwortlich* gemacht, also strafrechtlich oder zivilrechtlich auf dem Rechtswege, d. h. vor den Gerichten, in Anspruch genommen werden. Vielfach ist allerdings der vorgesetzten Behörde die Befugnis eingeräumt, durch Erhebung des sog. (einfachen) *Konflikts* die für die Zulässigkeit des Rechtswegs maßgebende Entscheidung einer Behörde darüber herbeizuführen, ob der Beamte einer pflichtwidrigen Amtsüberschreitung oder Unterlassung schuldig ist (EGGVG. § 11, S. 262; Z. I § 12 c 1).

Eine andere Frage ist, ob für pflichtwidrige und den Untertan verletzende Verwaltungsakte der Beamten der *Staat* zivilrechtlich verantwortlich gemacht werden kann. Diese Frage wird durch das positive Staatsrecht verschieden beantwortet.

Es handelt sich hierbei um die Tätigkeit von Beamten bei Ausübung der *Staatshoheitsrechte*, also in Fällen, in denen der Beamte namens des Staats dem Untertan befehlend gegenübertritt (BGB. § 839). Hiermit nicht zu verwechseln sind die Fälle, in denen Beamte als Vertreter des Staates in dessen privat-, insbesondere vermögensrechtlichen Beziehungen, d. h. namens des *Fiskus*, handeln. Hierbei findet kein Subordinationsverhältnis (des Untertans zur Staatsgewalt), sondern ein Koordinationsverhältnis (zweier Rechtssubjekte) statt, und der Fiskus haftet für die Handlungen seiner Vertreter genau so, wie jede andere juristische Person (so ausdrücklich BGB. § 89 I, 31). Dagegen ist die Haftung des Staates und der Gebietskörperschaften für *hoheits*mäßige Akte seiner Beamten in Deutschland (EGBGB. Art. 77) erst ein Ergebnis der jüngsten Entwicklung. Im Deutschen Reich ist diese Haftung betreffs der Grundbuchbeamten nach GBO. § 12, im übrigen durch das

RG. vom 22. Mai 1910, in Preußen durch das PrG. vom 1. August 1909 durchgeführt (S. 650). Vgl. L. I § 17[1].

Unverantwortlich ist stets das Staatsoberhaupt, insbesondere der Herrscher in den Monarchien (S. 33). Dagegen ist die Verantwortlichkeit seiner **Minister**, die durch die Kontrasignatur (S. 92) die Verantwortung für seine Verwaltungsakte zu übernehmen haben, insofern besonders gestaltet, als sie neben ihrer nach den allgemeinen Grundsätzen des Beamtenrechts (S. 170) zu beurteilenden zivil- oder **strafrechtlichen** Haftung noch eine besondere **parlamentarische** oder **politische** Verantwortung tragen.*) Diese besteht in der Verpflichtung, dem Parlament nicht nur über die Rechtmäßigkeit, sondern auch über die Zweckmäßigkeit ihrer politischen Anordnungen Rede und Antwort zu stehen. Die Folgen einer Mißbilligung der ministeriellen Akte sind teils nur politischer, teils strafrechtlicher Natur.

Das **Mißtrauensvotum** führt in parlamentarisch regierten Ländern naturgemäß zum Rücktritt des Ministeriums, falls es sich um eine wichtige Angelegenheit handelt, für die die „**Kabinettsfrage**" gestellt worden war (S. 99). Auch im deutschen Reichstag kann nach der Änderung der Geschäftsordnung von 1912 dem Reichskanzler bei Schluß der Debatte über eine Interpellation ein Mißtrauensvotum erteilt werden, das aber für sein Verbleiben im Amt mindestens rechtlich bedeutungslos ist (S. 254).

Bei dem Mißtrauensvotum handelt es sich lediglich um die Feststellung, daß das Parlament die Maßnahmen des Ministeriums nicht für **zweckmäßig** ansieht. Sobald einem Minister der Vorwurf der **Rechtswidrigkeit** gemacht wird, kann eine **Ministeranklage** in Betracht kommen. Diese hat in den verschiedenen Ländern ganz verschiedene Voraussetzungen und Folgen. In **England** kann das House of Commons jeden Minister in Anklagezustand versetzen (**impeachment**); das House of Lords richtet hierüber und kann ihn zur Amtsentsetzung und zu Strafe verurteilen. In den **Vereinigten Staaten** ist das — auch gegen den Präsidenten zulässige — impeachment vom Repräsentantenhaus vor dem Senat zu erheben; dieser kann aber nur auf Amtsentsetzung und Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter erkennen, vorbehaltlich der Strafverfolgung vor den ordentlichen Gerichten. In **Deutschland** kennen fast alle Einzelverfassungen das Institut der Ministeranklage; aber in manchen, vor allem in Preußen

*) **Hatschek**, Interpellationsrecht (09); **Hoffmann**, Monarchisches Prinzip (11).

(PrVU. Art. 61, S. 595) ist mangels Erlasses der erforderlichen Ausführungsvorschriften eine Ministeranklage praktisch unausführbar. Das Reichsrecht hat überhaupt keine Vorschriften über Anklage gegen den Reichskanzler oder die Staatssekretäre (S. 268). Das Begnadigungsrecht des Monarchen gegenüber angeklagten Ministern ist in den Verfassungen, die das Institut der Ministeranklage aufgenommen haben, in der Regel an die Zustimmung der anklagenden Kammer gebunden (PrVU. Art. 49).

c. So unbestreitbar nach modernem Staatsrecht der Grundsatz der Trennung von Justiz und Verwaltung ist, so unsicher ist im einzelnen Falle die Grenzziehung zwischen den Justizsachen, für die der „Rechtsweg" (d. h. der Gerichtsweg, ähnlich wie ius in der Verbindung „Verfahren in iure") zulässig ist, und den Verwaltungssachen, für die der Verwaltungsweg oder das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten zuständig ist.

Für Deutschland handelt es sich hierbei vor allem um den Begriff der „bürgerlichen Rechtsstreitigkeit" im Sinne von GVG. § 13. Hierfür ist maßgebend die Natur des geltend gemachten Anspruchs: vor die Gerichte gehören solche Streitigkeiten, bei denen die Parteien einander als gleichgeordnete Rechtssubjekte (koordiniert) gegenüberstehen; vor die Verwaltungsbehörden oder -gerichte gehören dagegen solche Streitigkeiten, bei denen ein Teil dem andern als Untertan oder Angehöriger einer Gebietskörperschaft (subordiniert) gegenübertritt. Diesem maßgebenden Unterscheidungsmerkmal gegenüber kann die Herkunft (aus dem privaten oder öffentlichen Recht) oder der Gegenstand (ob vermögensrechtlich oder nicht) nur einen Anhalt geben.

Im positiven Recht ist aus Gründen der Zweckmäßigkeit, also der Rechtspolitik, vielfach für unzweifelhafte Verwaltungssachen der „Rechtsweg für zulässig erklärt" und umgekehrt für unzweifelhafte Justizsachen der Verwaltungsweg vorgeschrieben worden. Ebensowenig wie zwischen Gesetzgebung und Verwaltung (S. 145), hat sich zwischen Justiz und Verwaltung die Trennung bis in alle Einzelheiten durchführen lassen.

1) Gewisse Verwaltungssachen sind auf den Rechtsweg verwiesen (vgl. S. 169).

2) Gewisse Justizsachen sind den Verwaltungsbehörden und -gerichten zugewiesen. Es handelt sich hierbei allerdings meist um bloß provisorische Entscheidungen unter Vorbehalt des Rechtswegs (z. B. die polizeilichen Strafverfügungen und die Strafbescheide der Verwaltungsbehörden, StPO. §§ 53 ff., 459), zuweilen aber um endgültige Entscheidungen (z. B. in Preußen für den Wildschadenersatz: Vorbescheid der Ortspolizeibehörde, dagegen binnen 2 Wochen seit Zustellung Klage beim Kreisausschuß, in Stadtkreisen beim Bezirksausschuß, PrJagdordnung vom 15. Juli 1907 §§ 58, 59).

3) Ueber die Vorfragen, von deren Beantwortung eine Justizentscheidung oder ein Verwaltungsakt abhängt, haben die Gerichte bzw. die Verwaltungsbehörden selbst dann zu entscheiden, wenn die Vorfrage dem anderen „Ressort" entstammt (S. 660). Zur Vermeidung widersprechender Entscheidungen kann hierbei in der Regel das Verfahren bis zur Erledigung der Frage vor der eigentlich zuständigen Instanz ausgesetzt werden (z. B. ZPO. § 148, StPO. § 261).

d. Die Formen der Verwaltungsakte.

1. Innerhalb des Behördenorganismus vollziehen sich die Verwaltungsakte nach dem die Verwaltungsbehörden beherrschenden Unterordnungsprinzip (S. 167) im Wege allgemeiner Anordnungen (Verwaltungsverordnungen, S. 148) oder Einzelverfügungen an die nachgeordneten Behörden und Beamten.

2. Nach außen hin

können Verwaltungsakte auf doppelter Grundlage ergehen.

α. Kraft der Staatsgewalt, also als Ausflüsse des imperium, der staatlichen Hoheitsrechte. Hierbei spricht der Staat zum Untertan, teils in der Form allgemeiner Verordnungen, teils in der von Einzelverfügungen (S. 147).

Zu den Verfügungen gehören:

a. die polizeilichen (S. 163) und sonstigen Gebote (Steuerzahlung, Schulzwang, Militärdienst, Vorsichtsmaßregeln bei Seuchen) oder Verbote (Ausweisung, Beschlagnahme von Presseerzeugnissen, Verbot von Versammlungen);

b. die Erlaubniserteilungen (Gastwirts-, Vermittlerkonzession, Jagdschein);

c. die Begründung von Rechten (Verleihung der Staatsangehörigkeit, Anstellung der Beamten, Erteilung von Patenten, Verleihung der Korporationsrechte, des Bergwerkseigentums, von Privilegien.

d. die Aufhebung von Rechten (Entlassung aus dem Staatsverbande und von Beamten, Schließung von Innungen, Enteignung).

Einseitige publizistische Rechtshandlungen nicht rechtsgeschäftlicher Natur sind die amtlichen Mitteilungen (Zustellungen usw.), Beurkundungen (auch die

Registerführung) und die Entgegennahme von Erklärungen (z. B. bei der Eheschließung).

Aber auch zweiseitige publizistische Rechtsgeschäfte kommen vor. Der Vertrag ist ein allgemeiner Rechtsbegriff, der — wie im Privat- und im Völkerrecht —, so auch im Verwaltungsrecht anzuerkennen ist. Unanfechtbare Beispiele öffentlichrechtlicher Verträge bieten namentlich die Verträge zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts auf dem Gebiete des Armen- und Schulwesens (vgl. UnterstützungswohnsitzG. § 55, PrVolksschulunterhaltungsG. § 5 IV). Neuerdings werden aus den öffentlichrechtlichen Uebereinkommen die rechtsetzenden Vereinbarungen (Gesamtakte, vgl. S. 60) ausgeschieden, deren Wesen darin besteht, daß sie nicht nur die Begründung subjektiver Rechte und Pflichten, sondern objektiven Rechts zum Gegenstande haben, wie die Eingemeindungsverträge. Anderseits werden öffentlichrechtliche Verträge zwischen der öffentlichen Gewalt und dem Untertan von der herrschenden Lehre für begrifflich unmöglich erachtet, weil ein Vertrag nur zwischen gleichgeordneten Personen denkbar sei (vgl. dagegen z. B. S. 185 über die von Laband und Jellinek vertretene Auffassung des Staatsdienerverhältnisses als eines Vertrags). Tatsächlich läßt das positive Recht in manchen Fällen öffentlichrechtliche Verträge zwischen Gewaltinhaber und Gewaltunterworfenen zu, z. B. im PrKommunalabgabenG. § 43 über die Entrichtung eines für mehrere Jahre im voraus zu bestimmenden festen jährlichen Steuerbeitrags von fabrikmäßigen Betrieben. Mangels derartiger Sondervorschriften dürfte dagegen die Regelung öffentlichrechtlicher Verhältnisse im Wege des Vertrags unstatthaft sein; vgl. S. 166 über die Unzulässigkeit der Zusicherung künftiger steuerlicher Begünstigung.

β. Als privatrechtliche Akte. Hierbei steht der Staat dem andern Teil als gleichgeordnetes Rechtssubjekt gegenüber.

Hierzu gehören:

die vermögensrechtlichen Verträge (Anstellung auf Dienstvertrag, Käufe, Verkäufe, Vermietungen, Verpachtungen usw.).

Vgl. Kormann, System d. rechtsgeschäftlichen Staatsakte (10).

e. Die Vollziehung der Verwaltungsakte.

Soweit Verwaltungsakte einer Vollziehung bedürfen, wie die Ge- oder Verbote, hat die Verwaltungsbehörde auch die Befugnis ihrer unmittelbaren Durchsetzung (sog. Verwaltungsexekution, Verwaltungszwangsverfahren, vgl. S. 652 über den Verwaltungszwang).

Daher können z. B. Steuern durch Steuerexekutoren beigetrieben, zollpflichtige Waren durch Zollbeamte beschlagnahmt und versteigert, polizeiliche Gebote (z. B. Räumung eines Grabens) durch Strafen erzwungen oder auf Kosten des Säumigen unmittelbar durchgesetzt werden usw. Die Angehung der für gerichtliche Zwangsvollstreckung bestehenden Beamten und Behörden (Gerichtsvollzieher, Amtsgericht) ist dabei in der Regel unnötig, außer für die Zwangsvollstreckung in Grundstücke.

f. Staatsverträge.*)

Bei der Beurteilung internationaler Vereinbarungen ist davon auszugehen, daß hierbei einerseits mehrere gleichgeordnete Glieder der Völkergemeinschaft mit einander in Vertragsbeziehungen treten (völkerrechtliche Seite, Außenverhältnis), und daß anderseits die so geschaffenen Normen unter Umständen auch für die Personen verbindlich werden, die zu einer der vertragschließenden Parteien in einem Untertanenverhältnis stehen (staatsrechtliche Seite, Innenverhältnis).

1. Völkerrechtliche Seite.

a. Beim Abschluß der Staatsverträge stehen sich gleichberechtigte Vertragsparteien gegenüber. Da die Staaten als juristische Personen nur durch natürliche Personen handeln können (S. 42), so ist wie bei jedem Vertragsschluß durch gesetzliche oder gewillkürte Vertreter zunächst zu prüfen, ob die für die Vertragsteile auftretende Person vertretungsberechtigt ist. Diese Vertretungsbefugnis richtet sich nach dem inneren Staatsrecht jedes Teils. Aus diesem ist zunächst zu entnehmen, wer das den Staat bei internationalen Vereinbarungen vertretende Organ ist. Das ist in der Regel das Staatshaupt. Nun finden sich in den meisten Verfassungen konstitutioneller Staaten Vorschriften über die Mitwirkung des Parlaments bei

*) Grosch, Zwang im Völkerrecht (12); Huber, Gemeinschafts- und Sonderrecht (11); Jellinek, Die rechtliche Natur der Staatenverträge (80); Meier, Abschluß von Staatsverträgen (74); Nippold, Der völkerrechtliche Vertrag (94); Rieß, Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften (04); Seligmann, Abschluß und Wirksamkeit der Staatsverträge (90).

Staatsverträgen. Diese Verfassungsbestimmungen können eine doppelte Bedeutung haben.

a. Entweder wird dadurch die *Vertretungsbefugnis des Staatshauptes begrenzt*, dergestalt, daß nur das Staatshaupt *mit* dem Parlament die Legitimation zur Vertretung hat (so der Präsident mit dem Senat in den Vereinigten Staaten). Dann ist ein durch das Staatshaupt allein ohne das Parlament getätigter Abschluß — als von einem Vertreter ohne (alleinige) Vertretungsmacht vorgenommen — auch völkerrechtlich bedeutungslos, bis das Parlament zustimmt.

b. Oder das Parlament soll nur mitwirken wie bei der Legislative. Dann ist das *Staatshaupt allein vertretungsberechtigt*, der Vertrag also durch ihn völkerrechtlich, im Außenverhältnis jedenfalls bindend, geschlossen. Die Einholung der Zustimmung des Parlaments hat dann nur staatsrechtliche Bedeutung für das Innenverhältnis (so nach richtiger Ansicht in England, Belgien, im Deutschen Reich und in Preußen; vgl. S. 245).

β. In der Regel schließt auch nicht das Staatshaupt namens des Staates ab, sondern bevollmächtigt seinerseits wieder Vertreter. Dann wird regelmäßig nicht der Vertrag durch diesen bindend abgeschlossen, sondern es wird die *Ratifikation* vorbehalten, d. h. eine förmliche Feststellung des erfolgten Abschlusses unter Auswechslung der vom Staatshaupt unter Gegenzeichnung unterschriebenen und besiegelten „Ratifikationsurkunden". Dieser Vorbehalt gibt dann auch die Möglichkeit, zwischen Abschluß und Ratifikation die Zustimmung des Parlaments einzuholen, soweit sie verfassungsgemäß erforderlich ist.

Ueber den Abschluß der Staatsverträge seitens nicht vollsouveräner Staaten vgl. S. 114, seitens der deutschen Bundesstaaten S. 246.

2. *Staatsrechtliche Seite.*

Der Staatsvertrag ist ein Vertrag zwischen zwei Staaten, also zwei juristischen Personen. Er wird nicht ohne weiteres auch für diejenigen bindend, die das persönliche Element des Staates bilden, für die Staats-

angehörigen. Hierzu bedarf es vielmehr eines Befehls kraft des imperium an die Untertanen, der je nach der Verfassung und der Art des Staatsvertrages im Wege der Verordnung ergehen kann oder eines Gesetzes und der Verkündung bedarf. Soweit eine unmittelbare Einwirkung auf die Untertanen durch den Staatsvertrag nicht erfolgt, wie bei Allianzen, bedarf es auch keiner innerstaatlichen Anordnung. Andernfalls stellt sich die den Staatsvertrag nach innen hin in Kraft setzende staatliche Anordnung als Erfüllung der durch den Vertragsschluß übernommenen Vertragspflicht dar.

Meist wird allerdings nur der amtliche Text des Staatsvertrags verkündet, ohne den bei Gesetzen und Verordnungen üblichen Gesetzesbefehl („Wir Wilhelm" usw. S. 152), so im Deutschen Reich und in Preußen. Dann gilt der Befehl aber als durch die Verkündung stillschweigend erteilt. Vgl. hierüber noch S. 245.

§ 23. Die Organisation der Verwaltung.

a. Staatsverwaltung und Selbstverwaltung.*)

1. Begriff.

In den kleinsten staatlichen Gemeinwesen, wie in der griechischen πόλις, im früheren Rom, in den kleinen Schweizer Kantonen, ist die Ausübung der Staatsgewalt von einer einzigen Stelle aus möglich. Bei größeren Territorien ist dagegen eine örtliche Wahrnehmung der Verwaltungsgeschäfte unerläßlich; neben die Zentralverwaltung treten damit Organe der Lokalverwaltung. Diese Aufteilung der Ausübung der Staatsgewalt (nicht dieser selbst, die stets „une et indivisible" bleibt, S. 32), kann in zwei Formen geschehen.

α. System der Staats- (Zentral-, bureaukratischen) Verwaltung.

Der Staat übt seine sämtlichen Hoheitsrechte durch unmittelbar von ihm bestellte und geleitete Organe aus.

*) Gneist, Engl. Verfassungs- und Verwaltungsrecht (57, die späteren Aufl. unter verschiedenen Titeln); Hatschek, Selbstverwaltung (98); Preuß, Städtisches Amtsrecht (02), Selbstverwaltung (08); Redlich, Engl. Lokalverwaltung (01).

β. System der Selbstverwaltung (Dezentralisation).

Der Staat behält sich nur einen Teil der Hoheitsrechte zur alleinigen und unmittelbaren („selbständigen") Verwaltung vor (in der Regel Krieg, auswärtige Angelegenheiten, Justiz). Für einen anderen Teil (Finanzen, Inneres) delegiert er die Staatsgewalt an die im Staate gebildeten Gebietskörperschaften (Kommunen: Provinzen, Kreise, Land- und Stadtgemeinden; Amtsbezirke) zur selbständigen Verwaltung für ihr Gebiet oder an sonstige öffentliche Körperschaften (z. B. Innungen, Zweck-, Deich-, Armen-, Schulverbände; Wege-, Wald-, Wassergenossenschaften; Krankenkassen, Berufsgenossenschaften, Versicherungsanstalten) für ihre Geschäftsorgane und behält sich nur die Feststellung der Zuständigkeit und die obere Aufsicht vor.

Selbstverwaltung heißt hiernach das Verwaltungssystem, bei welchem die im Staate bestehenden, mit eigener „Rechtsfähigkeit" ausgestatteten Körperschaften, die auf ihrem Gebiete erwachsenen staatlichen Aufgaben durch eigene Organe und unter eigener Verantwortung erfüllen. Der Ausdruck ist eine Uebersetzung des englischen selfgovernment. Hiermit verbindet sich aber noch ein anderer Sinn. Die deutschen Staatsrechtslehrer, die die englische Verfassung und Verwaltung studierten und als Vorbild nahmen, besonders Rudolf v. Gneist (1816—1895), fanden, daß in England eine Dezentralisation der Staatsverwaltung unter Heranziehung von ehrenamtlich tätigen Laien, besonders für das Amt der Friedensrichter (S. 179), stattfindet. Sie nannten Selbstverwaltung darnach die Form der Verwaltung, bei der die Staatsaufgaben nicht durch staatlich angestellte und besoldete Berufsbeamte, sondern durch bestellte oder gewählte ehrenamtlich tätige Laien erfolgt. Später erkannte man, daß nicht die Heranziehung von unbesoldeten Laien, sondern die Übertragung öffentlicher Funktionen an selbstständig gemachte Staatsteile (Gebietskörperschaften) oder Körperschaften das Wesen der Selbstverwaltung ausmacht. Die Beschäftigung von Nichtberufsbeamten ist darnach kein Merkmal der Selbstverwaltung, sondern hat sich nur aus dem Wunsche herausgebildet, die örtliche Verwaltung billiger und zweckmäßiger zu gestalten und gewissen Verwaltungszweigen eine größere Unabhängigkeit zu sichern. Uebrigens werden Nichtberufsbeamte auch bei der Erfüllung rein staatlicher Aufgaben herangezogen, wie zum Justizdienst (Handelsrichter, Schöffen, Geschworene).

Hier wird der Begriff Selbstverwaltung ausschließlich in diesem („deutschen") Sinne verwendet (Verwaltung zu eignem Recht durch eigene — besoldete oder unbesoldete — „mittelbare",

S. 183, Beamte); nur wenige Schriftsteller (z. B. Georg Meyer) verbinden damit noch heute den „englischen" (politischen) Sinn der Verwaltung durch unbesoldete Laien. Dieser letztere liegt aber z. B. zugrunde dem § 74 2 b OstlKreisO. (Eignung von Personen, die in „Selbstverwaltungsämtern" tätig gewesen sind, als Landräte).

2. Die Entwicklung in England, Frankreich und Deutschland.

α. In England herrschte bis in die jüngste Zeit eine völlige Dezentralisation der Verwaltung. Der schon unter Eduard III. (1360) an die Stelle des von der Zentralgewalt abhängigen Vicecomes tretende Friedensrichter (justice of the peace) wurde zwar von der Krone ernannt, war aber sowohl in seinen richterlichen als seinen polizeilichen Funktionen nur den Gesetzen untergeben. Er war allmählich von jeder Anweisung oder Aufsicht einer höheren Verwaltungsbehörde befreit, hinsichtlich der Gesetzmäßigkeit seiner Anordnungen nur der Nachprüfung der ordentlichen Gerichte unterworfen. Er wurde für jede Grafschaft (county) oder jeden selbständigen Stadtbezirk (borough) ernannt, in der Regel aus der gentry, dem niederen Grundadel, und verwaltete sein Amt als Ehrenamt (selfgovernment). Bei dem Mangel einer Zentralinstanz wurde den örtlichen Bedürfnissen durch die Private Bill Legislation und unzählige Local Acts des Parlaments entsprochen. Erst seit der Reformbill von 1832 wurden für die bis dahin sehr vernachlässigten Gebiete sozialer Fürsorge, das Armen-, Schul- und Gesundheitswesen, neue Verwaltungsbezirke als Zweckverbände geschaffen, an deren Spitze besoldete Kommunalbeamte gestellt wurden, dem gewählte Ausschüsse (boards) zur Seite gestellt sind. Zur Beaufsichtigung der Beamten wurde eine Zentralbehörde geschaffen, 1872 zum Local Government Board (Ministerium des Innern) erweitert, während als mittlere Behörde reisende Inspectors mit dem Recht zur Aufsicht (inquiry) bestehen.

β. Frankreich ist, wie schon unter dem ancien régime (gouverneurs seit Franz I., 1547, intendants seit Richelieu unter Ludwig XIII., 1630) das Land der bureaukratischen Zentralverwaltung, nachdem ein in der Revolutionszeit gemachter Versuch der Bildung selbständiger Lokalverwaltungen mittelst Wahl gescheitert war. An der Spitze der (87) Departements stehen Präfekten, den Arrondissements, in die die Departements geteilt sind, stehen Sousprăfekten, den Gemeinden Maires vor, alle von der Regierung ernannt und entfernbar. Die diesen Staatsbeamten zur Seite gestellten, auf Wahl beruhenden Räte (Conseil général bzw. d'arrondissement bzw. municipal) haben nur die Vermögensverwaltung. Für deren laufende Geschäfte besteht im Departement noch ein Ausschuß des Conseil général, die Departementalkommission.

γ. In Deutschland hatte sich mit der Entstehung der Landeshoheit seit dem 13. Jahrhundert eine vollständige Dezentralisation der Reichsverwaltung vollzogen. Das Grafenamt

wurde zunächst aus einem frei entziehbaren Amt zu einem nach Lehnrecht vererblichen, mit einem bestimmten Territorium verbundenen Recht. Dem gegenüber behielt der König in den Territorien nur die Hoheitsrechte, die nicht mit dem Grafenamt verbunden waren. Aber auch diese Rechte gingen bald an die Territorialherren, die nunmehrigen domini terrae über. Die Landesherren vereinigten grundsätzlich die Territorialverwaltung in ihrer Person und übten diese durch unmittelbar von ihnen abhängige Amtmänner, deren Aufsicht dem Landvogt, Landeshauptmann (Witztum) zustand. Tatsächlich übten diese die Landeshoheit nur auf den landesherrlichen Domänen in vollem Umfange aus; denn die landsässigen Ritter, die Prälaten und die Städte hatten einen Teil der Hoheitsrechte, besonders die Gerichtsbarkeit und Polizei, zu eigenem Recht erworben. Dieser Zustand erhielt sich bis in das 18. Jahrhundert. Seither trat in Verbindung mit dem Aufkommen des stehenden Heeres, dem damit zusammenhängenden Verfall des Lehnswesens und der Entwicklung des Absolutismus eine starke Konzentration der Verwaltung ein, am energischsten in Brandenburg-Preußen (S. 510). Einen auch für die übrigen deutschen Staaten vorbildlichen Anstoß zur erneuten Dezentralisation der Verwaltung gab die epochemachende Stein'sche Städteordnung vom 14. Nov. 1808, die zunächst für die Städte den Grundsatz der Selbstverwaltung im deutschen (Wahrnehmung kommunaler Aufgaben zu eigenem Recht) und englischen Sinne (unter Heranziehung von gewählten ehrenamtlich tätigen Laien) einführte. Für das platte Land und die hohen Verwaltungsorgane ist dieser Grundsatz erst durch die Gesetzgebung seit 1872 durchgeführt worden (vgl. S. 614 ff.).

3. Wirkungskreis der Selbstverwaltungskörper.

a. Soweit Anstalten, d. h. juristische Personen des öffentlichen Rechts, in Frage stehen, ergibt sich der Umfang der ihnen zustehenden staatlichen Geschäfte und der Personenkreis, auf den sich ihre Verwaltung erstreckt, aus ihrer Zweckbestimmung, so bei Innungen, Berufsgenossenschaften, Krankenkassen. Schwieriger ist die Umgrenzung der Aufgaben und des Kreises der beteiligten Personen bei den Selbstverwaltungskörpern mit territorialen Beziehungen, d. h. den Gebietskörperschaften, also den Gemeinden (Kommunen) und deren höheren Zusammenfassungen (Kommunalverbänden). Der Umfang der ihnen obliegenden öffentlichen Aufgaben wird durch Rechtsnormen (Gesetz oder Gewohnheitsrecht) bestimmt. Dabei ist zu unterscheiden:

der eigne Wirkungskreis („kommunale Selbst-

verwaltung"), bestehend in der Erfüllung der der Kommune als solcher (und aus eigenem Recht, kraft eines „pouvoir municipal") zustehenden lokalen Aufgaben (Erhebung von Kommunalsteuern, Verwaltung des Gemeindevermögens, Herstellung kommunaler Verkehrs- und Wohlfahrtseinrichtungen), und

der übertragene Wirkungskreis, d. h. die Erfüllung solcher Aufgaben, die rein staatlicher Natur sind, die der Staat aber durch die Kommunen besorgen läßt (Standesämter, Polizeiverwaltung, Erhebung der Staatssteuern, „staatliche Selbstverwaltung").

Der eigene Wirkungskreis pflegt sich vielfach nur auf die Angehörigen der Kommunen (Gemeindebürger) zu beziehen, denen neben Sonderpflichten auch Sonderrechte (Nutzungs-, Wahlrechte) zustehen, der übertragene Wirkungskreis auf alle Einwohner des Gebiets.

β. Von den drei größeren Betätigungszweigen der Staatsgewalt: Gesetzgebung, Justiz und Verwaltung behält der Staat nach der modernen Auffassung die Justiz stets selbst in der Hand (GVG. § 15 II: „Die Gerichte sind Staatsgerichte", S. 158), während in früheren Jahrhunderten die Delegierung der Gerichtsbarkeit an Kommunen (Stadtgerichte) und Einzelne (Patrimonialgerichtsbarkeit) durchaus üblich war. Hinsichtlich der Gesetzgebung findet sich in den Organisationsgesetzen vielfach eine Delegation in der Form der Zulassung von Gemeinde-, Kreis-, Provinzialstatuten. Am ausgedehntesten ist die Selbstverwaltung, wie schon der Name sagt, auf dem Gebiete der Exekutive.

γ. Die Selbstverwaltung, sowohl die eigene wie die übertragene, untersteht der Aufsicht der Staatsbehörde, die durch vorbeugende (präventive) oder abwehrende (repressive) Mittel die Selbstverwaltungsorgane in ihren Schranken halten kann (Zwangsetatisierung, Beanstandung gesetz- oder zweckwidriger Beschlüsse, zeitweilige Wahrnehmung der Selbstverwaltungsgeschäfte durch einen Staatskommissar).

b. Die Formen der Verwaltungsorganisation.

1. Die Staats- und die Selbstverwaltung kann geführt werden:

α. bureaukratisch, wenn die Entscheidung durch eine Person erfolgt, der gegenüber alle anderen Beamten des betreffenden Verwaltungskörpers als Untergebene und Stellvertreter erscheinen (z. B. der Reichskanzler); oder

β. kollegial, wenn mehrere Personen in einem Kollegium nach Mehrheitsbeschlüssen die Entscheidung treffen (z. B. das Staatsministerium, der Kreisausschuß).

2. Die Teilung der Geschäfte unter mehreren gleichgeordneten Behörden (Feststellung der Zuständigkeit) kann erfolgen:

α. nach Geschäftsgebieten (sachlich), so der Regel nach in der Zentralinstanz;

β. nach örtlichen Bezirken, so meist in den Mittel- und Unterinstanzen vielfach unter gleichzeitiger sachlicher Geschäftsteilung.

Beispiele einer örtlichen Geschäftsteilung auch in der Zentral-(Ministerial-)instanz (sog. Provinzsystem) bilden Preußen vor der Stein-Hardenbergischen Reform, Irland (vor Home rule, S. 109) und die Kolonien und Schutzgebiete unter eigenen Ministern. Bei so weitgehender Teilung nähert sich der Einheitsstaat der Personal- oder Realunion oder dem Staatenstaat (S. 108 ff., 117 ff.), zumal dann, wenn diese Gebiete auch noch selbständige Gesetzgebungsorgane haben, wie die englischen Kolonien Kanada, Kapland, Commonwealth of Australia.

c. Behörden und Beamte.

1. Begriff.

α. Behörde ist eine aus Personen zusammengesetzte Einrichtung zur Ausübung öffentlicher Funktionen; Beamte sind die ein solches Organ bildenden Personen.

Doppeldeutig ist das Wort Amt. Es bedeutet einmal die Behörde (Landratsamt, Standesamt); ferner auch den Kreis der einer Behörde oder einem Beamten zugewiesenen Pflichten und Rechte (Amtsbefugnisse, Amtsverbrechen).

β. Sind innerhalb des Staates nach dem Grundsatze der (deutschen) Selbstverwaltung gewisse staatliche Funktionen selbständig arbeitenden Organisationen überlassen, so treten neben die Staatsbehörden die Kommunalbehörden und neben die Staatsbe-

amten die Kommunalbeamten. Die im Dienste einer öffentlichen Korporation, insbesondere einer Kommune, aber auch einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts (z. B. einer Universität, einer öffentlich-rechtlichen Versicherungsanstalt, einer Handelskammer), stehenden Beamten pflegt man mittelbare Staatsbeamte zu nennen, im Gegensatz zu den dem Staate selbst dienenden unmittelbaren Staatsbeamten. Den Staatsbeamten gegenüber nennt man die im Dienste eines Privatunternehmers, z. B. einer Bank, stehenden Angestellten Privatbeamte.

Über den Begriff der unmittelbaren (vom Kaiser ernannten) und mittelbaren (vom Landesherrn ernannten, aber dem Kaiser zum Gehorsam verpflichteten) Reichsbeamten vgl. S. 273.

γ. Eine Behörde kann aus einem einzigen Beamten bestehen (Reichskanzler, Kreisarzt). Gehören zu ihr mehrere Beamte (z. B. bei der Regierung), so kann die Erledigung der Geschäfte in bureaukratischer (der Regierungspräsident) oder in kollegialer Form (die Regierung) erfolgen (S. 607).

δ. Jede staatliche oder kommunale Behörde repräsentiert in der Regel den Staat oder die Kommune. Es kann aber eine Behörde auch selbständige Rechtspersönlichkeit haben (z. B. die preußische Seehandlung, S. 679).

ε. Nach dem örtlichen Bezirk, auf den sich der Amtskreis einer Behörde erstreckt (Amtsbezirk), unterscheidet man Zentral-, Provinzial-, Lokalbehörden, nach ihrer Ueber- und Unterordnung (Instanzenzug): oberste, mittlere, Unterinstanzen, nach dem Teile der Staatsgewalt, den eine Behörde ausübt: gesetzgebende Körperschaften, Justiz- und Verwaltungsbehörden.

ζ. Unter den Beamten unterscheidet man:

α. höhere Beamte mit wissenschaftlicher, mittlere (subalterne) Beamte mit technischer (bureaumäßiger) und Unterbeamte ohne jede berufliche Vorbildung. Unter den höheren Beamten sind die richterlichen Beamten im Interesse der Unabhängigkeit der Gerichte in Ansehung der Besoldung, Versetzung, Disziplinierung

und Entlassung anders gestellt, als die höheren Verwaltungsbeamten;

b. Berufsbeamte, die den öffentlichen Dienst, in der Regel gegen Besoldung, zum Hauptberuf erwählt haben, und Personen, die die ihnen anvertrauten öffentlich-rechtlichen Funktionen nur neben einem anderen Hauptberuf (im Nebenamt) und in der Regel ohne Entgelt (ehrenamtlich) führen (wie die meisten der in den Selbstverwaltungsämtern tätigen Personen).

η. Nicht jeder, dem eine öffentlich-rechtliche Tätigkeit im staatlichen Interesse (munus publicum) übertragen ist, ist Beamter. Dazu gehört vielmehr ein auf die Dauer berechnetes Unterordnungsverhältnis unter ein politisches Gemeinwesen. Daher sind zwar Handelsrichter Beamte (GVG. §§ 112, 116), nicht aber Schöffen, Geschworene, Vormünder, Konkursverwalter.

2. Rechtsverhältnisse der Beamten.

α. Die Begründung des Beamtenverhältnisses

geschieht durch Anstellung, d. h. durch die mittelst eines staatsrechtlichen Aktes des zuständigen Organs erfolgende Berufung zur Ausübung gewisser staatlicher oder kommunaler Funktionen.

a. Es braucht sich hierbei nicht gerade um die Verwaltung der staatlichen Hoheitsrechte zu handeln. Auch die im Dienste eines staatlichen oder kommunalen gewerblichen Unternehmens tätigen Personen (Angestellte der fiskalischen Eisenbahn-, Telegraphen-, Bergwerksverwaltung) können Beamte sein, wenn sie „angestellt", nicht durch bloßen Dienstvertrag (b) angenommen sind; sie üben aber kein Amt aus.

b. Anderseits ist nicht jeder im Dienste des Staates oder einer öffentlich-rechtlichen Anstalt stehende Angestellte Beamter; denn die Inanspruchnahme seiner Dienste kann auch auf gewöhnlichem, den Vorschriften des bürgerlichen Rechts unterfallenden Dienstvertrag beruhen (S. 636).

c. Keine begrifflichen Merkmale des Amtes bilden Besoldung und Berufsmäßigkeit

(S. 184). Auch die Beeidigung ist zwar üblich, aber keine unentbehrliche Voraussetzung der Beamteneigenschaft. Endlich ist es auch gleichgültig, ob der Beamte freiwillig oder (wie bei zahlreichen Aemtern der Selbstverwaltung) gezwungen das Amt übernimmt.

β. Rechtliche Natur des Staatsdienstes.

In früheren Zeiten wurden die Beamten als Diener des Landesherrn betrachtet, der sie wie andere Diener nach freiem Ermessen annehmen und fortschicken konnte. Demgemäß wurde das Staatsdienerverhältnis (noch das ALR. II, 10 ff. unterschied „Militär- und Zivilbediente") als privatrechtlicher Vertrag (locatio conductio operarum, Mandat, Innominatkontrakt „do ut facias", Prekarium?) angesehen (sog. Vertragstheorie). Heute geht (seit Goenner, Der Staatsdienst, 1808) die herrschende Amtstheorie davon aus, daß die Übertragung eines Amtes, d. h. die Befähigung zur Ausübung öffentlich-rechtlicher Funktionen, nicht auf eine zwischen dem Staat, oder der von ihm hierzu ermächtigten Behörde, und den Beamten geschlossenen Vertrage beruht, sondern auf einem einseitigen Staatsakte, eben der Anstellung, einer Verwaltungsverfügung (vgl. RGZ. 63 432; JW. 04 284). Immerhin unterliegt das so auf öffentlich-rechtlicher Grundlage entstandene und zu beurteilende Rechtsverhältnis in vielen Beziehungen den Vorschriften des Privatrechts und der Beurteilung durch die Gerichte, besonders insoweit es sich um vermögensrechtliche Ansprüche des Beamten und gegen ihn aus dem Amtsverhältnis handelt. Bei der Darstellung des Staatsdienstes (vgl. für das Reich S. 273, für Preußen S. 635) ist daher sowohl die staatsrechtliche Seite (Begründung, Amtspflichten, Rechte auf Grund des Amtes, Beendigung) als die vermögensrechtliche Seite (vermögensrechtliche Ansprüche des Beamten gegenüber dem Staat und seitens Dritter gegen den Staat und gegen den Beamten) in Rücksicht zu ziehen.

Laband und Jellinek halten an der Vertragstheorie fest (vgl. auch RGZ. 53 427, anderseits 63 432). Sie führen den Eintritt des Beamten in das Staatsdienerverhältnis (die Ernennung), da er mindestens bei Berufsbeamten (S. 184) die

Zustimmung des Beamten voraussetze, auf einen Vertrag zurück, der freilich staatsrechtlicher Natur sei, ähnlich der die Vasallität begründenden Investitur. Dagegen sei die Uebertragung des Amtes (die Anstellung) ein Staatshoheitsakt. In Preußen wird in der Tat unterschieden: der König „ernennt" den Regierungsassessor X zum Landrat; sodann wird ihm „das Landratsamt des Kreises Y übertragen".

Zweites Buch.
Das Staats- und Verwaltungsrecht des Deutschen Reichs.

Erster Abschnitt.
Geschichtliche Entwicklung.*)
§ 24. I. Das alte Deutsche Reich.

a. Übersicht der Entwicklung.

1. Die Auflösung des karolingischen Weltreichs durch die Verträge von Verdun (843) und Mersen (870) und die Absetzung Karls des Dicken (887), unter dem noch einmal Ostfranken und Westfranken vereinigt waren, hatte den Grund zur Entstehung des deutschen Nationalstaats gelegt. Heinrich I. (919—936) gelang es, die fünf großen Stammesreiche der Franken, Schwaben, Bayern, Sachsen und Lothringer zu einem einheitlichen Staatsganzen zusammenzufassen, und sein Sohn Otto I. (936—973) errang die römische Kaiserwürde (962, „Heiliges römisches Reich deutscher Nation").

2. Die Machtstellung des deutschen Königtums konnte jedoch auf die Dauer — trotz der Zertrümmerung der Stammesherzogtümer — nicht aufrechterhalten werden. Schon mit dem Untergange der Hohenstaufen (1254) war die innere Auflösung des Reichs, eine unvermeidliche Folge der Weltpolitik der deutschen Kaiser, tatsächlich entschieden, und der Schwerpunkt des staatlichen Lebens wurde infolge der Ausbildung des Lehnwesens und der Landeshoheit immer mehr in die Territorien verschoben (vgl. S. 84). Auf dem Reichstage zu Worms (1495) versuchten die Reichsstände unter Führung Bertholds von Henneberg, das Reich zu einem Bundesstaat mit einer oligarchischen Zentralgewalt umzugestalten. Der Plan scheiterte indessen namentlich an dem Widerstand Maximilians I. (1493—1519). Im-

*) Heusler, Deutsche Verfassungsgeschichte (05); Hubrich, Deutsches Verfassungsrecht in geschichtlicher Entwicklung (13); v. Sybel, Begründung des Deutschen Reichs durch Wilhelm I.; Heinrich v. Treitschke, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert; derselbe, Politik.

merhin wurde 1495 der Ewige Landfriede durchgesetzt, das Reichskammergericht errichtet und die jährliche Abhaltung eines Reichstags beschlossen. An Stelle der letzteren Maßregel wurde 1500 das Reichsregiment eingesetzt, das aber nur von kurzem Bestande war. Es wurde überdauert von der Einteilung des Reichs in 6, später 10 Reichskreise, die als selbständige Verfassungskörper besonders in militärischer und finanzieller Beziehung ihr Dasein fristeten.

3. Das Reichsgebiet erlitt in der Folgezeit die größten Veränderungen. Durch den Westfälischen Frieden (1648) erhielten die Schweiz und die Niederlande volle Souveränität, Frankreich die Bestätigung des Besitzes der Bistümer Metz, Toul und Verdun, außerdem Teile des Elsaß (das übrige Elsaß- und Lothringen gingen später ebenfalls verloren); Schweden erlangte Vorpommern mit Rügen, Wismar und die Bistümer Bremen und Verden (als Reichslehen). Im Innern Deutschlands fiel den einzelnen Reichsständen säkulariſiertes Kirchengut in großem Umfange zu. Der Frieden von Luneville (1801) und der Reichsdeputationshauptschluß von 1803 förderten den Zerfall: das linke Rheinufer wurde an Frankreich abgetreten, die meisten Reichsstädte und geistlichen Territorien wurden zu Entschädigungen verwendet.

b. Das Verfassungsrecht

des römischen Reichs deutscher Nation war — entsprechend der geschichtlichen Entwicklung — nur in einzelnen Grundgesetzen niedergelegt (z. B. der Goldenen Bulle, 1356, dem Westfälischen Frieden, 1648, den Wahlkapitulationen seit Karl V., 1519, dem Reichsdeputationshauptschluß, 1803). Die Souveränität war in der letzten Periode, namentlich seit dem Westfälischen Frieden, bei Kaiser und Reich, d. h. sie stand dem Kaiser in Gemeinschaft mit den auf dem Reichstage versammelten Ständen zu (die verschiedenen staatsrechtlichen Theorien über das Verhältnis des Reichs zu den Reichsständen sind in der Deutschen Rechtsgeschichte zu erörtern; vgl. auch S. 115).

1. Für die Wahl und Krönung des Königs

blieben die Bestimmungen der Goldenen Bulle im allgemeinen bis zur Auflösung des Reichs maßgebend. Das Reich war seit dem Aussterben der Karolinger grundsätzlich ein Wahlreich (über das tatsächliche Eingreifen des Erblichkeitsprinzips und die Zusammensetzung des Kurfürstenkollegiums vgl. die Deutsche Rechtsgeschichte). Die Wahl erfolgte seit 1257 regelmäßig in Frankfurt a. M., ebendort seit Ferdinand I. (1556—1564) auch die Krönung. Der Kaisertitel war seit Maximilian I. (1493 bis 1519) von päpstlicher Krönung unabhängig. Die Machtbefugnisse des Kaisers waren schließlich auf einzelne Rechte beschränkt (iura reservata illimitata), während er im übrigen an die Zustimmung der Kurfürsten oder des Reichstags gebunden war.

2. Der Reichstag bestand seit Zulassung der Städte aus dem Kurfürstenkolleg, dem Fürstenrat (den der Reichsstandschaft teilhaftigen geistlichen und weltlichen Fürsten,

Grafen und Freien Herren) und dem Kollegium der Städte. In der Regel mußten alle drei Kollegien einer Vorlage zustimmen. Seit 1663 wurde der Reichstag in Regensburg ständig. Ueber die Verkündung der Gesetze vgl. S. 153.

3. Völkerrechtliches Rechtssubjekt

war das alte Reich geblieben; doch wurde durch den Westfälischen Frieden auch den Reichsständen das Bündnisrecht zugestanden.

4. Die Heeresverfassung

war unzulänglich. Ein stehendes Reichsheer gab es nicht. Vielmehr war das Reich im Fall eines Kriegs auf die Kontingente der einzelnen Reichsstände angewiesen. Eine gewisse Verbesserung führte die Reichsdefensionalverfassung von 1681 herbei.

5. Für die innere Verwaltung und die Justiz

entfaltete das Reich eine regere Tätigkeit (Reichspolizeiordnungen, Reichskammergerichtsordnungen). Doch wurde auch diese immer bedeutungsloser, teils infolge des Mangels eigener Vollzugsorgane (S. 188), teils durch die zahlreichen privilegia de non appellando (S. 160).

6. Das Reichsfinanzwesen litt unter der Erschöpfung des Reichsguts und dem Verluste der Regalien an die Kurfürsten und später an alle Landesherren. Als einzige ständige Reichssteuer kommen die zur Unterhaltung des Reichskammergerichts bestimmten Kammerzieler in Betracht, deren Eingang jedoch sehr unregelmäßig war. Als allgemeine Steuer war im 15. und 16. Jahrhundert, besonders für die Hussiten- und Türkenkriege, mehrmals der gemeine Pfennig ausgeschrieben worden.

§ 25. II. Der Deutsche Bund.

a. Der Rheinbund.

Die Auflösung des alten Reichs, durch den Frieden von Luneville und den Reichsdeputationshauptschluß vorbereitet, erfolgte unmittelbar nach der Errichtung des Rheinbunds (12. Juli 1806), in welchem sich die Herrscher von Bayern, und Württemberg (seit dem Preßburger Frieden, 26. Dez. 1805, als Könige anerkannt), Baden, Berg, Hessen-Darmstadt, der bisherige Kurerzkanzler und andere unter Napoleons Protektorat verbanden. Zufolge der Rheinbundakte wurden außerdem die Gebiete zahlreicher Fürsten und Grafen sowie der Reichsritterschaft den Besitzungen der Rheinbundfürsten einverleibt. Am 6. August 1806 legte Franz II., der schon 1804 den Titel eines Kaisers von Österreich angenommen hatte, die römische Kaiserkrone nieder. Der Rheinbund bestand also schon, als das alte Reich auch dem Namen nach zu existieren aufhörte; er ist nicht als der Rechtsnachfolger des Reichs anzusehn. Fast alle deutschen Territorien, so seit Ende 1806 das nunmehrige Königreich Sachsen, gehörten schließlich dem Rheinbunde an, jedoch namentlich nicht Österreich und Preußen. Die geplante Bundesversammlung in Frankfurt a. M. trat nie zusammen.

Im Verlaufe der Freiheitskriege zerfiel der Rheinbund ohne formelle Auflösung.

b. Die Gründung des Deutschen Bundes.

In der Deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815 (ergänzt durch die Wiener Schlußakte vom 20. Mai 1820) vereinigten sich 38 deutsche souveräne Fürsten und Freie Städte zum „Deutschen Bunde", mit dem Zwecke der Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands und der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen deutschen Staaten. Österreich und Preußen gehörten dem Bunde nur mit den früher zum Deutschen Reiche gehörigen Besitzungen an. Von Preußen blieben z. B. die Provinzen Preußen und Posen sowie das (1857 aufgegebene, S. 510) Neufchatel mit Valengin außerhalb des Bundes. Diesem gehörten anderseits von fremden Ländern an: Dänemark mit Holstein und Lauenburg, die Niederlande mit Luxemburg (und später Limburg). Die Mitgliederzahl sank im weiteren Verlaufe schließlich auf 33. Die territoriale Gestaltung Deutschlands wurde in der von den Großmächten vereinbarten Wiener Kongreßakte vom 9. Juni 1815 bestimmt. Von nun an war auch Hannover ein Königreich.

c. Die Verfassung des Deutschen Bundes.

Dieser war weder der Rechtsnachfolger des Deutschen Reichs, noch der des Rheinbunds. Er trat von vornherein als Staatenbund (S. 117), als „völkerrechtlicher Verein" (Wiener Schlußakte Art. 1) auf.

1. Die Bundesversammlung (der Bundestag) hatte nicht unmittelbare gesetzgebende Gewalt (S. 118). Die Bundesbeschlüsse begründeten vielmehr nur für die Einzelregierungen die Verpflichtung, die Beschlüsse zu beachten und — in den konstitutionellen Staaten nach dem Landesstaatsrechte gegebenenfalls unter Zustimmung des Landtags — in ihren Territorien zu verkünden, wodurch sie als Landesgesetze verbindlich wurden.

Der Bundestag war ein ständiger in Frankfurt a. M. tagender Gesandtenkongreß mit zwei Versammlungsformen, dem Engeren Rate (11 Viril- und 6 Kuriatstimmen) zur Erledigung der minderwichtigen, besonders der laufenden Geschäfte, und dem Plenum, in dem Österreich und die fünf Königreiche je 4, die übrigen Staaten je 1, 2 oder 3 Stimmen führten (vgl. über die hierauf sich gründende Stimmenverteilung im heutigen Bundesrat S. 238), zur Erledigung der wichtigeren Angelegenheiten; die Gesamtzahl der Stimmen im Plenum betrug ursprünglich 69 bzw. 70, zuletzt nur noch 64. Im engeren Rat entschied absolute Mehrheit; bei Stimmengleichheit gab der Präsidialgesandte (Österreich) den Ausschlag. Im Plenum war teils Zweidrittelmehrheit, teils Einstimmigkeit erforderlich. Bei Streitigkeiten der Bundesglieder, die einander nicht bekriegen durften, hatte nach vergeblichem Vermittlungsversuch eines Bundestagsausschusses das „Austrägalverfahren" vor dem

obersten Gericht eines der drei vom Beklagten vorzuschlagenden Bundesglieder stattzufinden.

2. Der Bund hatte aktives und passives Gesandtschaftsrecht.

3. Das Bundesheer bestand aus 10 Armeekorps, von denen je 3 von Österreich und Preußen, 3 gemischte und 1 von Bayern gestellt waren. Die Militärhoheit besaßen nur die Einzelstaaten.

4. In der inneren Verwaltung suchte der Bund unter Metternichs überragendem Einflusse bis 1848 durch kleinliche Polizeimaßregeln (Karlsbader Konferenzen, 1819) die konstitutionellen Bestrebungen zu hemmen. So kam es, daß bis zu seinem Sturze vor allem die beiden größten Staaten des Bundes, Österreich und Preußen, konstitutioneller Verfassungen entbehrten, während die süddeutschen Staaten (Bayern 1818, Württemberg 1819, Baden 1818, Hessen 1820) schon bald nach der Bundesakte, verschiedene andere Staaten (Sachsen 1831, Hannover 1833, Kurhessen 1831, Braunschweig 1832) nach der Pariser Julirevolution (1830) in die Reihe der konstitutionellen Staaten, wenn auch nicht ohne vereinzelte Rückschläge (Hannover 1837), eingetreten waren. Das Rechtswesen wurde auf dem Gebiete des Urheber-, Wechsel- und Handelsrechts gefördert.

5. Eigene Einnahmen hatte der Bund nicht. Die Kosten der Bundeskanzlei und der Bundesfestungen wurden durch Matrikularbeiträge der Staaten aufgebracht.

d. Die Reformbestrebungen im Deutschen Bunde.

Die in Deutschland nach der Pariser Julirevolution (1830, S. 100) veranlaßten Unruhen wurden unter Metternichs Führung noch einmal unterdrückt. Unter dem Zwange der durch die Februarrevolution (1848, S. 100) hervorgerufenen Bewegung (private Einberufung eines „Vorparlaments" zur Ausarbeitung einer deutschen Verfassung) beschloß dagegen der Bundestag, eine Revision der Bundesverfassung auf zeitgemäßer und nationaler Grundlage in Angriff zu nehmen. Am 18. Mai 1848 trat die „Deutsche konstituierende Nationalversammlung" in der Paulskirche in Frankfurt a. M. zusammen (Präsident Heinrich von Gagern); die Wahlen dazu (ein Abgeordneter auf je 50 000 Seelen) wurden in den Einzelstaaten nach Maßgabe des sog. Bundesgesetzes vom 30. März 1848 vollzogen. Dem von der Nationalversammlung gewählten Reichsverweser Erzherzog Johann von Österreich übertrug der Bundestag die Ausübung seiner verfassungsmäßigen Befugnisse und Verpflichtungen. Die Nationalversammlung beschloß die „Grundrechte des deutschen Volks" (S. 129) und im März 1849 eine „Verfassung des Deutschen Reichs", wonach Deutschland einen Bundesstaat mit einem Erbkaiser und einem Reichstage (bestehend aus Staatenhaus und Volkshaus) bilden sollte. Diese Verfassung wurde ohne die Unterschrift des Reichsverwesers im Reichsgesetzblatte verkündet. Am 28. April 1849 lehnte Friedrich Wilhelm IV. die ihm auf Grund

der Wahl vom 28. März 1849 durch Simson angetragene Kaiserkrone endgiltig ab. Die größeren Staaten riefen ihre Abgeordneten zurück; der Rest der Nationalversammlung (Rumpfparlament) wurde in Stuttgart aufgelöst.

Der am 26. Mai 1849 von Preußen, Hannover und Sachsen geschlossene „Dreikönigsbund", der die Errichtung eines Deutschen Reichs ohne Österreich unter preußischer Führung bezweckte, zerfiel trotz des Beitritts der meisten kleineren Staaten bald, da Sachsen und Hannover sich wieder zurückzogen. Das am 20. März 1850 eröffnete Erfurter Parlament nahm zwar den Verfassungsentwurf zu einer „Deutschen Union" an. Österreich durchkreuzte jedoch die preußischen Unionsbestrebungen, indem es bei der von ihm einberufenen Bundesversammlung die „Reaktivierung des Bundestags" durchsetzte und, begünstigt durch die russische Politik, Preußen zur Aufgabe seiner Pläne nötigte (Vertrag zu Olmütz vom 29. November 1850). 1851 war der Bundestag wieder voll in Tätigkeit.

Weitere Reformentwürfe (der Mittelstaaten 1861, 1862 sowie Österreichs 1863) blieben ergebnislos; der letztere, auf dem Fürstentage zu Frankfurt a. M. vorgelegte, scheiterte an der Nichtbeteiligung Preußens, das eine Bundesreform unter Gleichberechtigung mit Österreich und Einsetzung einer wahren Volksvertretung (an Stelle des von Österreich geplanten Delegiertenhauses) zur Bedingung machte.

Eine engere Verbindung zwischen der Mehrzahl der deutschen Staaten war inzwischen durch den Zollverein (seit 1. Januar 1834) herbeigeführt worden. Ihm gehörte schließlich ganz Deutschland mit Ausnahme von Österreich, Liechtenstein, Holstein, Lauenburg, den beiden Mecklenburg und den Hansastädten an.

Zwei entgegengesetzte Richtungen traten in der letzten Zeit des Bundes immer schärfer hervor, verkörpert in dem großdeutschen Reformvereine, dessen Ziel lediglich eine Reform der bestehenden Verhältnisse war, und dem kleindeutschen Nationalverein, dem Vorkämpfer einer bundesstaatlichen Einigung des außerösterreichischen Deutschlands unter preußischer Führung.

§ 26. III. Der Norddeutsche Bund und das Deutsche Reich.

a. Die Gründung des Norddeutschen Bundes.

1. Die Sprengung des Deutschen Bundes wurde endlich durch die Entwicklung der Schleswig-Holsteinischen Frage herbeigeführt. Den Herzogtümern Schleswig und Holstein war bei ihrer Vereinigung mit dem Königreiche Dänemark 1460 zugesichert worden, daß beide Lande ihre Privilegien behalten und auf ewig zusammen und ungeteilt („up ewig ungedeelt") bleiben sollten. Um die infolge des für Schleswig-Holstein geltenden salischen Gesetzes drohende (S. 72) Loslösung der Elbherzogtümer von Dänemark zu hindern, verkündete Christian VIII. 1846 durch den sog. „Offenen Brief", daß

Schleswig nebst Lauenburg mit Dänemark ein unzertrennliches Reich bilde und sich nach dänischem Rechte vererbe, während die Verhältnisse für Holstein anders lägen, daß aber der König die Integrität des dänischen Gesamtstaates zu wahren bemüht sein werde. Nachdem Friedrich VII. 1848 den dänischen Thron bestiegen hatte, brach in den Herzogtümern ein Aufstand aus, welcher sich gegen die beabsichtigte Einverleibung Schleswigs in Dänemark richtete und vom Deutschen Bund anfänglich unterstützt wurde. Die Schleswig-Holsteinische Erhebung endete nach der Zurückziehung der Bundestruppen mit der tatsächlichen Einverleibung Schleswig-Holsteins in Dänemark.

Im Londoner Protokoll (8. Mai 1852) erklärten Dänemark einerseits und Österreich, Frankreich, Großbritannien, Preußen, Rußland, Schweden anderseits die Aufrechterhaltung der Integrität der dänischen Monarchie zur Bewahrung des Friedens für wichtig und verpflichteten sich, eintretendenfalls dem Herzog Christian von Sonderburg-Glücksburg (dem „Protokollprinzen") und seinen männlichen Nachkommen aus der Ehe mit Luise von Hessen (S. 78) das Nachfolgerecht auf die Totalität der damals unter dem Könige von Dänemark vereinigten Staaten zuzuerkennen. Diesem Vertrage, auf dem das dänische Thronfolgegesetz vom 31. Juli 1853 beruhte, traten verschiedene deutsche und außerdeutsche Höfe bei; der Deutsche Bund als solcher war dagegen nicht zugezogen worden. In einem besonderen Vertrage vom 30. Dezember 1852 mit Friedrich VII. versprach der nächste Thronfolgeberechtigte der Augustenburger Linie, Herzog Christian (S. 78), für sich und seine Familie, der Neuordnung der Thronfolge in Dänemark und den Herzogtümern nicht entgegentreten zu wollen. Demgemäß gelangte nach dem Tode König Friedrichs VII. 1863 Prinz Christian als Christian IX. auf den dänischen Thron. Ihm gegenüber trat der Sohn des Herzogs Christian von Augustenburg, welcher die Verzichterklärung seines Vaters als für ihn bindend nicht anerkannte und die Rechtsgültigkeit des Londoner Protokolls und des Thronfolgegesetzes bestritt; er erklärte sich zum Herzoge Friedrich VIII. von Schleswig-Holstein und wandte sich an den Bundestag um Anerkennung seiner Ansprüche. Der Bundestag beschloß die (zweite) Bundesexekution gegen Dänemark, und Sachsen und Hannover besetzten Holstein und Lauenburg. Als Christian IX. im November 1863 eine neue, die Einverleibung Schleswigs in Dänemark anordnende Verfassung verkündete und sich weigerte, diese Verfassung, welche die seit 1460 gewährleistete Verbindung der beiden Herzogtümer (s. o.) bedrohte, zurückzunehmen, rückten Österreich und Preußen 1864 in Schleswig ein. Christian IX. trat im Frieden von Wien (1864) Schleswig-Holstein und Lauenburg an Preußen und Österreich zur gemeinschaftlichen Verfügung ab. Da Preußen der Bildung eines neuen selbständigen Staates widerstrebte, auch Herzog Friedrich von Augustenburg den von Bismarck mindestens geforderten Anschluß an Preußen ablehnte, so wurden seine Ansprüche unbe-

rücksichtigt gelassen mit der auf ein Gutachten der preußischen Kronsyndici gestützten Begründung, daß er durch den Verzicht seines Vaters gebunden sei.

Das seit dem Wiener Frieden 1864 beginnende Kondominat wurde bald unhaltbar. Im Gasteiner Vertrag 1865 (S. 62) übernahm Österreich unter Aufrechterhaltung des Kondominats, das aber nur einstweilen — bis zur anderweiten, endgültigen Entscheidung des Schicksals Schleswig-Holsteins — bestehn bleiben sollte, die Verwaltung Holsteins, Preußen diejenige Schleswigs. Das Elbherzogtum Lauenburg wurde gegen Entschädigung an den König von Preußen abgetreten (und blieb bis 1876 in dieser sog. Personalunion, S. 530). Doch der Streit um die Zukunft Schleswig-Holsteins und im Zusammenhange damit um die Neugestaltung des gesamten Deutschlands dauerte fort. Am 9. April 1866 stellte Preußen beim Bundestage den Antrag auf Bundesreform unter Heranziehung einer Nationalvertretung. Am 1. Juni 1866 gab Österreich einseitig die Entscheidung der Schleswig-Holsteinischen Frage dem Bundestag anheim und berief die Holsteinischen Stände. Preußen erklärte hierauf den Gasteiner Vertrag, den ja die beiden Großmächte als solche, nicht aber in ihrer Eigenschaft als Bundesglieder geschlossen hatten, durch die Anrufung des Bundestages für gebrochen und rückte zur Wahrung seines Mitbesitzes in Holstein ein. Nunmehr beantragte Österreich die Mobilmachung aller nichtpreußischen Armeekorps, was jedenfalls bundesverfassungswidrig war, weil höchstens das Austrägalverfahren (S. 190) wegen Besitzstörung zulässig gewesen wäre. Als der Bundestag am 14. Juni 1866 in nicht ganz einwandfreiem Verfahren den österreichischen Antrag angenommen hatte, erklärte der preußische Gesandte von Savigny den bisherigen Bundesvertrag für erloschen, indem er gleichzeitig die „Grundzüge einer Bundesreform" vorlegte, die den Regierungen schon durch Rundschreiben vom 10. Juni mitgeteilt waren. Der Verlauf des ausbrechenden Krieges entschied zugunsten Preußens und seiner Verbündeten. Österreich gab im Präliminarfrieden von Nikolsburg vom 26. Juli 1866 und im Frieden von Prag (23. August 1866) seine Zustimmung zu einer Neugestaltung Deutschlands unter preußischer Führung ohne Österreich und trat seine Ansprüche auf die Elbherzogtümer an Preußen ab. Am 24. August 1866 löste sich der nach Augsburg übergesiedelte Bundestag auf.

Der neuen Regelung der Dinge traten die übrigen Teilnehmer des Deutschen Bundes, soweit sie nicht (Hannover, Kurhessen, Nassau, Frankfurt a. M.) durch den Krieg ihre Selbständigkeit verloren hatten, in den Berliner Friedensverträgen bei. Der König der Niederlande (für Luxemburg und Limburg) und die bei dem Wiener Kongresse beteiligten Großmächte erkannten die Auflösung im Londoner Vertrage vom 11. Mai 1867 an. Nur mit dem Fürstentum Liechtenstein (Hauptstadt Vaduz), das seit 1862 in einem Akzessionsverhältnis (S. 106) zu Österreich steht, ist kein besonderer Friedensvertrag geschlossen

worden; auch hat dieser Staat sein Einverständnis mit der Auflösung des Deutschen Bundes nicht ausdrücklich (aber natürlich stillschweigend) erklärt.

Hinsichtlich der Nordschleswigschen Distrikte wurde beim Friedensschluß zwischen Preußen und Österreich die Abtretung an Dänemark vorbehalten, sofern deren Bevölkerung durch freie Abstimmung sich hierfür entscheiden sollte (Plebiszit, S. 95). Auf diesen Vorbehalt hat Österreich 1878 verzichtet, und Dänemark hat im Vertrage vom 11. Januar 1907 ausdrücklich anerkannt, daß durch die Vereinbarungen zwischen Österreich und Preußen die Grenzen zwischen Preußen und Dänemark endgültig festgestellt sind. Im gleichen Staatsvertrage sind auch die Rechtsverhältnisse der sog. staatenlosen Optantenkinder geregelt worden (S. 12).

Mit den durch den Krieg „deposſedierten" Fürsten wurden im September 1866 und 1867 besondere Vereinbarungen getroffen. Das hierdurch dem Könige Georg von Hannover zugewiesene Vermögen wurde jedoch durch eine, 1869 vom Landtage genehmigte, Notstandsverordnung (S. 578) vom 2. März 1868 und das dem Kurfürsten Friedrich Wilhelm von Hessen gehörende Vermögen durch Gesetz vom 15. Februar 1869 beschlagnahmt. Die Zinsen beider Vermögen sollten zur Abwehr „welfischer Umtriebe" verwendet werden, sog. „Welfenfonds" oder „Reptilienfonds", so genannt nach der von Bismarck gebrauchten Bezeichnung der welfischen Agenten als „Reptilien". Später wandte man diesen Ausdruck auf die die Reichspolitik unterstützenden, angeblich aus dem „Reptilienfonds" besoldeten Zeitungsschreiber an („Reptilienpresse"). Die Sperre über das Vermögen des Kurfürsten von Hessen ist nach dessen Tode, 1875, die über das Vermögen des Königs von Hannover 1892 aufgehoben worden.

Dem Herzoglich Schleswig-Holsteinischen Hause, das durch die 1881 erfolgte Vermählung des damaligen Prinzen, heutigen Kaisers, Wilhelm (II.) mit der Prinzessin Auguste Viktoria von Holstein-Sonderburg-Augustenburg, Tochter des Herzogs Friedrich von Augustenburg (S. 78), mit dem Preußischen Königshaus eng verschwägert ist, wurde durch Gesetz vom 1. April 1885 eine Schadloshaltung (Schloß Augustenburg, Stadtschloß in Sonderburg, Jahresrente von 300 000 M.) gewährt, aus der ein Fideikommiß gebildet ist. Durch RG. vom 25. März 1904 ist dem Schleswig-Holsteinischen Fürstenhause die rechtliche Stellung der Deposſedierten (S. 536) zuerkannt worden. Neuerdings ist durch PrG. vom 27. April 1905 auch dem Herzoglichen Hause Schleswig-Holstein-Sonderburg-Glücksburg eine Schadloshaltung (Schloß Glücksburg nebst Zubehör, Jahresrente von 150 000 M., ab 1. April 1905 vierteljährlich voraus zahlbar) gewährt, aus der ein Privatfamilienfideikommiß des Herzoglichen Hauses errichtet ist. —

2. Das durch die 1866 errungenen äußeren Erfolge begünstigte Einigungswerk wurde mit aller Kraft gefördert, zumal

der glückliche Ausgang des Krieges der preußischen Regierung zugleich den Weg der Verständigung mit dem Abgeordnetenhaus in dem mehrjährigen schweren Verfassungskonflikt (S. 517) eröffnete. Am 18. und 21. August 1866 wurde zwischen Preußen und den meisten norddeutschen Staaten ein Bündnisvertrag abgeschlossen (sog. Augustbündnisse), dem die noch fehlenden Staaten (Sachsen, Sachsen-Meiningen, Reuß ä. L., Hessen-Darmstadt für die Gebietsteile nördlich des Mains) später beitraten. In diesen Verträgen wurde ein Offensiv- und Defensivbündnis auf ein Jahr vereinbart und gleichzeitig bestimmt, daß die endgültige Verfassung des in Aussicht genommenen Norddeutschen Bundes mit einem auf Grund des von der Nationalversammlung (S. 191) beschlossenen Reichswahlgesetzes vom 12. April 1849 zu wählenden Reichstage vereinbart werden sollte. In allen beteiligten Staaten wurden darauf durch die gesetzgebenden Organe Wahlgesetze zum Reichstage erlassen, die inhaltlich mit dem Reichswahlgesetze von 1849 im wesentlichen übereinstimmten. Der zu wählende Reichstag erhielt durch die Mehrzahl dieser Wahlgesetze aber nur die Befugnis zur Beratung, nicht auch zur Vereinbarung einer Bundesverfassung. Den gesetzgebenden Organen der Einzelstaaten war deshalb der Verfassungsentwurf zur Annahme erst noch vorzulegen. Am 12. Februar 1867 fanden die Wahlen zum konstituierenden Reichstage des Norddeutschen Bundes statt. Am 16. April 1867 wurde der von den Regierungen vorgelegte, im Reichstage vielfach veränderte Entwurf vom Reichstag und am gleichen Tag auch von den Vertretern der verbündeten Regierungen angenommen.

Diese Annahme brachte jedoch den Norddeutschen Bund noch nicht zur Entstehung. Denn da die in den konstituierenden Reichstag entsandten Abgeordneten durch die meisten Wahlgesetze nur zur Beratung einer Verfassung ermächtigt waren, so mußte der Verfassungsentwurf in den einzelnen Staaten den gesetzgebenden Faktoren vorgelegt und, da mit seiner Annahme eine Änderung der Landesverfassung verbunden war, in der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Form angenommen werden; in Preußen geschah dies gemäß PrVU. Art. 107 durch zwei Abstimmungen in jeder Kammer, zwischen denen 21 Tage lagen. Diese Voraussetzung wurde überall erfüllt und die Verfassung des Norddeutschen Bundes (in Preußen am 24. Juni 1867) als Landesgesetz mit der Klausel veröffentlicht, daß die Verfassung am 1. Juli 1867 in Kraft treten solle. Der 1. Juli 1867 ist hiernach der Geburtstag des Norddeutschen Bundes. Mit diesem Zeitpunkt entstand der Bund als selbständiges Staatsgebilde mit seiner Verfassung und seinen Organen. Durch Publikandum vom 26. Juli 1867 verkündete König Wilhelm I. unter Gegenzeichnung des am 14. Juli zum Bundeskanzler ernannten Grafen Otto von Bismarck-Schönhausen (S. 518), daß die Verfassung des Norddeutschen Bundes am 1. Juli 1867 in Kraft getreten sei und er von diesem Zeitpunkt an die ihm durch

dieselbe übertragenen Rechte, Befugnisse und Pflichten übernommen habe.

3. Für den Norddeutschen Bund bildete der Main die Demarkationslinie. Von den Gliedern des Deutschen Bundes fehlten Österreich (nebst dem mit ihm durch Akzessionsvertrag verbundenen Fürstentume Liechtenstein, S. 194), Bayern, Württemberg, Baden und Südhessen, Limburg und Luxemburg (S. 190). Allein Art. 79 der Norddeutschen Bundesverfassung sah den Eintritt der Südstaaten im Wege der Bundesgesetzgebung (also ohne daß es einer Änderung der Verfassung bedurfte) bereits vor. Mit den Südstaaten waren ferner von Preußen bereits durch die Friedensverträge Schutz- und Trutzbündnisse vereinbart worden, während die im Prager Frieden vorgesehene Vereinigung der Südstaaten zu einem Südbunde nicht zustande kam. Endlich war durch den am 8. Juli 1867, zunächst auf 10 Jahre, zwischen dem Norddeutschen Bund und den Südstaaten geschlossenen Zollvereinsvertrag ein weiteres, wenn auch nur völkerrechtliches Band um ganz Deutschland geschlungen worden. Nach demselben bildete nunmehr ganz Deutschland (ohne Österreich) für die Erhebung der Zölle eine Einheit, an deren Spitze Preußen stand, und welche in dem Bundesrate des Zollvereins (gebildet aus dem Norddeutschen Bundesrat und Vertretern der süddeutschen Regierungen) sowie dem Zollparlamente (gebildet aus dem Reichstage des Norddeutschen Bundes und süddeutschen Abgeordneten) ihre verfassungsmäßigen Organe hatte. Auch Luxemburg gehörte dem Zollverein an, hatte aber an seiner Verfassung keinen Anteil. Der Zollanschluß besteht auch heute noch; seit 1872 sind übrigens die Wilhelm-Luxemburg-Eisenbahnen in die Verwaltung des Reiches übernommen (vgl. H. II § 31 c 2 α).

4. Die Frage nach dem Rechtsgrunde der Norddeutschen Bundesverfassung (und ebenso der Reichsverfassung) ist eine der zweifelhaftesten des modernen Staatsrechts (vgl. S. 120).

α. Nach Seydel und Arndt ist die Verfassung nur ein übereinstimmendes Landesgesetz der beteiligten 22 Staaten.

β. Georg Meyer und Schulze sehen in ihr einen völkerrechtlichen Vertrag, eine „Vereinbarung" (im Sinne des zwischenstaatlichen „Gesamtaktes", S. 60), mit dem Zweck der Herstellung eines Neustaates. Die Verfassung sei ihrer Entstehung nach Vertrags-, ihrer Geltung nach Gesetzesrecht (über eine Folgerung aus dieser Lehre siehe unten S. 205).

γ. Hänel hat die Auffassung vertreten, daß die Verfassung als ein für alle beteiligten Staaten unmittelbar verbindliches Bundesgesetz in Wirksamkeit getreten sei.

δ. Laband führt aus, daß die Gründung des Norddeutschen Bundes durch freie Willenstat der 22 Staaten erfolgt sei, die hierdurch ihrer durch die Auguſtbündnisse übernommenen Verpflichtung genügt hätten. Ohne eine bestimmte Verfassung habe der Bund nicht ins Leben treten können, vielmehr habe er

in der Bundesverfassung „gleich bei seiner Geburt seine Konstitution und Organisation mit auf die Welt gebracht".

ε. Ähnlich meint Anschütz, die Entstehung des NDB. und das Inkrafttreten seiner Verfassung habe sich gleichzeitig, am 1. Juli 1867, vollzogen, dem Vorgange bei Entstehung einer juristischen Person des Zivilrechts vergleichbar, wobei diese zugleich mit ihrer rechtlichen Grundlage, der Satzung, in die Erscheinung träte.

ζ. Manche Schriftsteller (Jellinek, Meier, Bornhak) meinen endlich, daß die Gründung des Norddeutschen Bundes, wie die eines jeden neuen Staatswesens (S. 60), ein rein tatsächlicher Vorgang und der juristischen Konstruktion entzogen sei, weil der Staat nicht aus der Rechtsordnung erklärt werden könne, die sich erst auf ihm aufbaut.

b. Die Gründung des Deutschen Reichs.

1. Die durch die Ereignisse von 1866 herbeigeführte Machtentwicklung Preußens hatte besonders in Frankreich „berechtigte Empfindlichkeit", d. h. Neid, hervorgerufen (Revanche pour Sadowa!). Napoleon III. versuchte 1867, als „Kompensation" Luxemburg zu erhalten, in dessen Hauptstadt Preußen eine Garnison hatte, wenngleich seine politische (nicht auch die durch den Zollanschluß bedingte wirtschaftliche, vgl. S. 463) Verbindung mit den deutschen Staaten gelöst war. Schon bei dieser Gelegenheit drohte der Krieg auszubrechen (Veröffentlichung der Schutz- und Trutzbündnisse mit den Südstaaten). Durch die Londoner Konferenz (Mai 1867) wurde der Friede noch einmal gewahrt: Luxemburgs Festungswerke wurden geschleift; das Ländchen wurde unter Garantie der Mächte für neutral erklärt, verblieb aber im Zollvereine. Die spanische Thronkandidatur des Erbprinzen Leopold von Hohenzollern gab Napoleon III. den Anlaß zum Krieg. Auf die am 19. Juli 1870 erfolgte Kriegserklärung erkannten die süddeutschen Regierungen sofort den casus foederis als gegeben an. Auf Anregung von Baden und Bayern wurde dann bereits im September 1870 die festere Einigung der Südstaaten mit dem Norddeutschen Bund in Angriff genommen und verwirklicht durch die in Versailles geschlossenen sog. Novemberverträge mit Baden und Hessen (15. Nov.), Bayern (23. Nov.) und Württemberg (25. Nov., in Berlin geschlossen); am 8. Dezember traten Württemberg, Baden und Hessen dem zwischen dem Norddeutschen Bunde und Bayern geschlossenen Vertrage bei. Dem Vertrage vom 15. November war eine „Verfassung des Deutschen Bundes" beigelegt, welche die Verfassung des Norddeutschen Bundes (mit wesentlichen Änderungen, S. 199) wiedergab und den 79 Artikeln derselben einen Art. 80 hinzufügte, in welchem eine Anzahl der im Norddeutschen Bund ergangenen Gesetze zu Gesetzen des Deutschen Bundes erklärt wurden. Eine etwas abweichende Fassung war dem Vertrage mit Bayern vom 23. November beigegeben.

Am 9. Dezember 1870 erklärte der Bundesrat nach erfolgter Verständigung aller Regierungen der den „Deutschen Bund" bildenden Staaten, daß der letztere den Titel „*Deutsches Reich*" und der König von Preußen als Inhaber des Präsidiums desselben den Titel „*Deutscher Kaiser*" (nicht Kaiser von Deutschland — doch heißt es in völkerrechtlichen Verträgen stets: Empereur d'Allemagne) führen werde. Das Deutsche Reich trat als solches mit dem 1. *Januar* 1871 in Wirksamkeit; die (rechtlich bedeutungslose) Kaiserkrönung erfolgte im Spiegelsaale des Schlosses zu Versailles am 18. Januar 1871. Die Novemberverträge waren inzwischen den Verfassungskörpern der Südstaaten und dem Reichstage des Norddeutschen Bundes zur Annahme vorgelegt worden und erhielten diese (in Bayern erst am 21. Januar 1871).

2. Die Verfassung des Deutschen Reiches beruhte nunmehr auf den Novemberverträgen. Unter Zusammenfassung der Bestimmungen derselben wurde durch *Reichsgesetz vom 16. April* 1871, und zwar als Anlage zu diesem Gesetz, eine „Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich" verkündet, welche nur den Zweck einer Redaktion der Novemberverträge hatte und diesen gegenüber nur eine einzige materielle Änderung, nämlich den Zusatz in Art. 8 III enthält, daß den (durch den bayerischen Vertrag geschaffenen) Ausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten (außer den Bevollmächtigten der Königreiche Bayern, Sachsen und Württemberg) „zwei vom Bundesrat alljährlich zu wählende Bevollmächtigte anderer Bundesstaaten" bilden sollen. Viel wesentlicher sind die Änderungen der Reichsverfassung *gegenüber der Norddeutschen Bundesverfassung*. Eine *äußerliche* Änderung liegt darin, daß die Reichsverfassung nur 78 Artikel enthält. Art. 79 der Norddeutschen Bundesverfassung (S. 197) ist durch die Einbeziehung der Südstaaten gegenstandslos geworden, Art. 80 der „Verfassung des Deutschen Bundes" vom 15. November 1870 (S. 198) ist durch § 2 des (Einführungs)-Gesetzes vom 16. April 1871 ersetzt. Von *materiellen* Änderungen der RV. gegenüber der Verfassung des Norddeutschen Bundes sind — abgesehen von den den Südstaaten eingeräumten Sonderrechten (S. 210) — zu erwähnen: die Erweiterung des Gebiets (Art. 1), die Erstreckung der Reichszuständigkeit auf die Presse und das Vereinswesen (Art. 4 Nr. 16), die Erhöhung der Zahl der Bundesratsmitglieder von 43 auf 58 (Art. 6) und der Reichstagsmitglieder von 297 auf 382 (und nach Eintritt der 15 Elsaß-Lothringischen Abgeordneten auf 397, Art. 20, S. 251), die Beschränkung des Kriegserklärungsrechts des Präsidiums auf Verteidigungskriege (Art. 11), die Erschwerung der Verfassungsänderung (welche im Norddeutschen Bunde nur Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundesrat erforderte, nach RV. Art. 78 dagegen als abgelehnt gilt, wenn sie auch nur 14 Stimmen im Bundesrat gegen sich hat). Über die Änderungen der RV. nach dem 16. April 1871 siehe unten S. 202.

3. Der aus den Augustbündnissen hervorgegangene Nord-

deutsche Bund ist nicht der Nachfolger des Deutschen Bundes geworden; die deutschen Bundesfestungen (S. 191) kamen daher z. B. in das Eigentum des Staates, in dessen Gebiete sie belegen waren. Dagegen ist das Deutsche Reich, wenn es auch eine neue Staatsbildung darstellt, die Fortsetzung des Norddeutschen Bundes, in dessen Rechte und Pflichten es daher eintrat. Denn die Gründung des Deutschen Reiches vollzog sich durch Eintritt der Südstaaten in den Norddeutschen Bund. Diese von den meisten Schriftstellern vertretene Ansicht wird von Seydel bekämpft von seiner Anschauung aus, daß der Norddeutsche Bund und das Deutsche Reich keine eigene Rechtspersönlichkeit haben (S. 197).

Zweiter Abschnitt.

Das geltende Staats- und Verwaltungsrecht des Deutschen Reichs.

A. Die Verfassung.

I. Die Grundlagen.

§ 27. Einleitung.

a. Einteilung.

Die durch das RG. vom 16. April 1871 verkündete Verfassung des Deutschen Reichs umfaßt folgende 14 Abschnitte:

I.	Bundesgebiet	Art. 1
II.	Reichsgesetzgebung	Art. 2—5
III.	Bundesrat	Art. 6—10
IV.	Präsidium	Art. 11—19
V.	Reichstag	Art. 20—32
VI.	Zoll- und Handelswesen	Art. 33—40
VII.	Eisenbahnwesen	Art. 41—47
VIII.	Post- und Telegraphenwesen	Art. 48—52
IX.	Marine und Schiffahrt	Art. 53—55
X.	Konsulatwesen	Art. 56
XI.	Reichskriegswesen	Art. 57—68
XII.	Reichsfinanzen	Art. 69—73
XIII.	Schlichtung von Streitigkeiten und Strafbestimmungen	Art. 74—77
XIV.	Allgemeine Bestimmungen	Art. 78

In den Abschnittüberschriften wie auch im Texte der Verfassungsurkunde sind die Bezeichnungen „Bund" und „Reich" abwechselnd gebraucht (z. B. Art. 1: „Bundesgebiet", Art. 2: „Reichsgesetz"). Nach Bismarcks Erklärung ist diese Verschiedenheit beabsichtigt, indem der Ausdruck „Bund" da belassen worden sei, wo mehr die Rechte der Einzelstaaten in den Vordergrund träten, während die Anwendung des Wortes „Reich" die Beziehung zu Inbegriffen der staatlichen und hoheitlichen Attribute, die auf die Gesamtheit übertragen worden seien, habe andeuten sollen. Übrigens wird in amtlichen Bekanntmachungen (und ebenso in RV. Art. 3, 33, 41, 47) das „Deutsche Reich" mitunter einfach „Deutschland" genannt (z. B. RGBl. 13 44 u. 601). Im internationalen Verkehre findet sich bald „l'Empire d'Allemagne" (z. B. RGBl. 13 23), bald

„l'Empire Allemand" (z. B. RGBl. 13 49; aber „Empereur d'Allemagne", unten S. 244) oder „l'Impero Germanico" (z. B. RGBl. 13 171).

b. Änderungen der Reichsverfassung.

Die RV. erfuhr seit dem 16. April 1871 eine Reihe wichtiger Änderungen, vielfach in „unitarischem" Sinne durch Erweiterung der Zuständigkeit des Reichs, sowie durch Beseitigung von Verschiedenheiten in den Rechtsordnungen der Einzelstaaten.

1. Elf Änderungen sind ausdrücklich erfolgt.

α. Zu Art. 4^{9} sind durch RG. vom 3. März 1873 die „Seeschiffahrtszeichen" hinzugefügt.

β. In Art. 4^{13} ist durch RG. vom 20. Dezember 1873 („Lex Lasker") an Stelle des „Obligationenrechts" das „gesamte bürgerliche Recht" gesetzt.

γ. Durch RG. vom 31. Mai 1911 ist der Art. 6 a, betreffend die Stimmführung Elsaß-Lothringens im Bundesrate, eingefügt (S. 238).

δ. Durch RG. vom 19. März 1888 ist die bisherige dreijährige Legislaturperiode des Reichstags (Art. 24) in eine fünfjährige verwandelt (unten S. 251).

ε. Durch RG. vom 24. Februar 1873 ist die itio in partes bei Beteiligung nur einzelner Bundesglieder (Art. 28) für den Reichstag (nicht auch für den Bundesrat, vgl. S. 243) aufgehoben.

ζ. Durch RG. vom 21. Mai 1906 ist das Diätenverbot des Art. 32 RV. aufgehoben (S. 257).

η. Durch RG. vom 3. Juni 1906 ist Art. 38 Abs. 2 Ziff. 3 d (15% Abzug von den Steuereinkünften als Erhebungs- und Verwaltungskosten) in Ansehung der Brausteuer (S. 467) aufgehoben.

ϑ. Durch RG. vom 26. Mai 1893 ist der letzte Absatz des Art. 53 fortgefallen und die Ersatzverteilung für die Marine dem Preußischen Kriegsministerium überlassen.

ι. Durch das „Wasserstraßengesetz" vom 24. Dezember 1911 ist Art. 54 geändert worden (S. 403).

κ. Durch RG. vom 15. April 1905 (in Kraft seit 1. April 1905; vgl. das durch dieses Gesetz insoweit aufgehobene RG. vom 11. Februar 1888) ist die allgemeine Wehrpflicht (Art. 59) durch Einführung der Landwehr II. Aufgebots erweitert, zugleich für alle Mannschaften — außer der Kavallerie und reitenden Artillerie — die zweijährige Dienstzeit festgesetzt worden (unten S. 302). Keine Verfassungsänderung enthielt dagegen das die zweijährige Dienstzeit einführende RG. vom 3. August 1893; denn dieses Gesetz hat die Dienstpflicht (Art. 59) nur für die Zeit vom 1. Oktober 1893 bis 31. März 1899 von der Verfassung abweichend geordnet, doch behielten spätere Reichsgesetze die zweijährige Dienstzeit, zunächst bis zum 31. März 1905, bei (vgl. S. 302).

λ. Durch RG. vom 14. Mai 1904 (sog. „lex Stengel", in Kraft seit 1. April 1904) hat Art. 70 RV. eine andere Fassung erhalten (unten S. 443).

2. Wichtige Änderungen sind ohne Veränderung des Wortlauts der Verfassungsurkunde erfolgt.

Solche stillschweigende Verfassungsänderungen wurden u. a. herbeigeführt:

α. durch das RG., betr. die Vereinigung von Elsaß und Lothringen mit dem Deutschen Reiche, vom 9. Juni 1871 und das RG., betr. die Vereinigung von Helgoland mit dem Deutschen Reiche, vom 15. Dezember 1890;

β. zu Art. 4[1] durch das RG. zur Einführung des Gesetzes über den Unterstützungswohnsitz im Königreiche Bayern vom 30. Juni 1913 (S. 312);

γ. zu Art. 17 durch das RG., betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers, vom 17. März 1878 (S. 269);

δ. zu Art. 18 II durch den Erlaß des Reichsbeamtengesetzes (S. 275);

ε. zu Art. 34 durch den fast vollständigen Anschluß von Bremen und Hamburg an das deutsche Zollgebiet (S. 463);

ζ. zu Art. 35 II, 38 IV durch den Beitritt der süddeutschen Staaten zur Branntweinsteuergemeinschaft (S. 466);

η. zu Art. 74 (Bestrafung von Hochverrat usw.) durch das Strafgesetzbuch;

ϑ. zu Art. 75 (Zuständigkeit des Oberappellationsgerichts in Lübeck bei Hochverrat usw. gegen das Deutsche Reich) durch GVG. § 136;

ι. eine entsprechende Anwendung des Art. 3 (gemeinsames Indigenat) schreibt § 9 II des Schutzgebietsgesetzes für die in den Schutzgebieten Naturalisierten vor (vgl. S. 498).

3. Das Gewohnheitsrecht, an sich als Rechtsquelle des Staatsrechts anzuerkennen (S. 5), hat die RV. nur in einzelnen Beziehungen berührt.

Erwähnung verdienen die Einrichtung der „stellvertretenden Bundesratsbevollmächtigten" (S. 237) sowie der Grundsatz der Diskontinuität der Sitzungsperioden (S. 255), auch das Recht der „Kaiserlichen Initiative" (S. 233) wird von manchen auf gewohnheitsrechtliche Bildung zurückgeführt.

c. Verfassungsrecht und Verfassungsurkunde.

1. Nicht alles materielle Verfassungsrecht ist in der Verfassungsurkunde enthalten (siehe schon oben b 2, 3, sowie S. 5). So sind die Bestimmungen über die Wahlen zum Reichstag in ein besonderes Gesetz (vom 31. Mai 1869, S. 249) verwiesen. Unberührt geblieben sind ferner zahlreiche Vereinbarungen der Novemberverträge (vgl. § 3

des RG. vom 16. April 1871 und die Schlußbestimmung zum XI. Abschnitt — Reichskriegswesen — der RV.).

2. Umgekehrt sind nicht alle Vorschriften der Verfassungsurkunde materielles Verfassungsrecht. Z. B. gibt der VII. Abschnitt — Eisenbahnwesen — vielfach Leitsätze für die Verwaltung. Die nachfolgende Darstellung sondert grundsätzlich das Verfassungs- vom Verwaltungsrecht und schließt sich innerhalb dieser Gebiete tunlichst der Einteilung der Reichsverfassung an. Daß gelegentlich diese Grundsätze durchbrochen sind, wird durch den inneren Zusammenhang gerechtfertigt. Die eigenartige Stellung der Reichslande und der Schutzgebiete ist am Schlusse des zweiten Buchs erörtert (S. 478 ff.).

§ 28. Die rechtliche Natur des Deutschen Reichs.*)

a. Das Reich ein Bundesstaat.

1. Der Norddeutsche Bund und das neue Deutsche Reich sind aus der Verbindung mehrerer vorher souveräner Staaten hervorgegangen. Vergleicht man das aus der Reichsverfassung zu entnehmende Wesen des Deutschen Reichs mit den im Allgemeinen Staatsrechte (S. 120) festgestellten Begriffsmerkmalen des Staatenbundes und des Bundesstaats, so ergeben sich die nachfolgenden Grundsätze:

α. Der Norddeutsche Bund und das Deutsche Reich sind zwar aus Verträgen der Einzelstaaten hervorgegangen. Aber die Grundlage der gesamten Organisation des Reichs bilden nicht diese Verträge, sondern die einheitliche Verfassung, deren Bestimmungen unmittelbare Wirksamkeit für die Untertanen der Einzelstaaten haben.

β. Dem Reiche steht die „Kompetenz-Kompetenz" (S. 231) zu: gemäß RV. Art. 78 I erfolgen Veränderungen der Verfassung im Wege der Gesetzgebung, nicht aber durch Schließung neuer Verträge unter Mitwirkung sämtlicher Einzelstaaten mit dem Erfordernisse der Einstimmigkeit. Hierdurch ist dem Reiche

*) Rehm (98) und Triepel (07): Unitarismus und Föderalismus.

die wahre Souveränität zugesprochen. Es kann durch Majoritätsbeschluß seine Zuständigkeit auch auf das ausdehnen, was den Einzelstaaten an Herrschaftsrechten verblieben ist, und eine jede Verfassungsänderung bedeutet eine von einem *höheren Organ* ausgehende, den Einzelstaat auch *wider seinen Willen* bindende *Rechtsnorm*. Die Bestimmung des Art. 78 I 2, daß Verfassungsänderungen als abgelehnt gelten, wenn sie im Bundesrate 14 Stimmen gegen sich haben, hat lediglich den Sinn einer politischen Sicherung.

Unrichtig ist daher die besonders von Jagemann aufgestellte Ansicht, daß die Souveräne der einzelnen Bundesstaaten — z. B. um die Befugnisse des Reichstags zu vermindern oder das Reichstagswahlrecht zu beschränken — in der Lage wären, das von ihnen durch Verträge errichtete Reich aufzulösen und durch einen neuen auf andere Grundlagen (d. h. eine neue Verfassung) gestellten Bund zu ersetzen. Zu einer solchen Auflösung des Reichs als einer Verfassungsänderung wäre vielmehr die Zustimmung des Reichstags unerläßlich. Überdies ist der dem Reiche zugrunde liegende Bund nicht von den Souveränen für ihre Person, sondern als Oberhäuptern ihrer Staaten und unter Mitwirkung der gesetzgebenden Faktoren derselben geschlossen worden (S. 199); zu einem contrarius consensus bedürften die Souveräne daher ebenfalls der Ermächtigung durch die Einzellandtage.

γ. *Reichsgesetze gehen den Landesgesetzen vor* (RV. Art. 2). Dieser Satz ist lediglich eine Folge der Bestimmung des Art. 78, wonach der Wille des Reichs gegenüber dem der Einzelstaaten der höhere ist; er ergibt aber zugleich die Befugnis des Reiches, Rechtsnormen mit *unmittelbarer*, verbindlicher Kraft für die *Untertanen* der *Einzelstaaten* zu erlassen.

δ. Das Reich hat *eigene Organe* (Bundesrat, Reichstag), welche seinen Willen zum Ausdruck bringen. Dieser Wille ist nicht gleichbedeutend mit der Summe der Willen der Einzelstaaten, und die einzelstaatlichen Organe sind nicht imstande, die Organe des Reichs zu ersetzen. Ein in allen Staaten übereinstimmend erlassenes Landesgesetz kann deshalb niemals Reichsgesetz werden, und umgekehrt wird ein Reichsgesetz dadurch noch nicht aufgehoben, daß die Staaten untereinander übereinkommen, es außer Wirksamkeit zu lassen.

2. Alle diese Umstände kennzeichnen das Reich als einen Bundesstaat. Es ist kein bloßes Rechtsverhältnis, kein Staatenbund (föderalistische Auffassung), anderseits auch kein Einheitsstaat (unitaristische Auffassung), denn die Gliedstaaten bleiben als, zwar nicht mehr souveräne, so doch autonome Staaten (S. 27) erhalten, sie sind nicht zu Gebietskörperschaften herabgesunken.

b. Das Reich ein Rechtssubjekt.

Als Bundesstaat ist das Reich ein Rechtssubjekt des öffentlichen Rechts (so auch RGZ. 44 380). Subjekt der Staatsgewalt (S. 29) ist das Reich selbst. Bestritten ist dagegen angesichts der eigenartigen Gestaltung der RV., wer der Träger der Souveränität (S. 31) im Reiche ist. Alle Staatsformen haben Verteidiger gefunden.

Während z. B. Piloty das deutsche Kaisertum als die zur höchsten weltlichen Staatsgewalt gesteigerte deutsche Monarchie (wenn auch nicht im Sinn eines deutschen Gebietskönigtums) ansieht, wird das Reich von G. Meyer (1868) als konstitutionelle Aristokratie (ebenso, jedoch weniger bestimmt, Anschütz und Hubrich), von Jellinek als oligokratische Republik angesprochen; eine von letzterem angeführte französische Abhandlung (1912) nimmt an „une république aristocratico-démocratico-monarchique". Jedenfalls wird die Auffassung als Republik der Sachlage am meisten gerecht. Nach Bismarcks bekanntem Ausspruche (1871) ruht die Souveränität nicht beim Kaiser, sondern bei der Gesamtheit der verbündeten Regierungen. Daß diese „gewissermaßen eine republikanische Spitze" bilden, hat Bismarck bei der Beratung der Verfassung des Norddeutschen Bundes ebenfalls hervorgehoben. Ob unter den hiernach als Träger der Reichssouveränität zu erachtenden verbündeten Regierungen die Landesherren und Senate der Freien Städte (so Laband) oder die Staaten (so Anschütz) zu verstehn sind, ist immer noch zweifelhaft. Mitunter werden als „verbündete Regierungen" auch deren Vertreter, der Bundesrat, bezeichnet, ähnlich wie Bismarck (1867) den letzteren ein souveränes Oberhaus nannte, in welchem der König von Preußen primus inter pares sei; Vertretene und Vertreter sind hier vereinheitlicht.

§ 29. Das Reich und die Bundesstaaten.

a. Allgemeines.

Nach dem S. 122 Gesagten findet zwischen Reich und Einzelstaaten eine Teilung der Hoheitsrechte (nicht der Souveränität oder der Staatsgewalt, S. 32) statt, da auf das Reich ein Teil der Herrschaftsrechte der Einzel-

staaten übergegangen ist. Je nach dem Umfang, in welchem dieser Übergang stattgefunden hat, ist die Stellung der Einzelstaaten zum Reich in den verschiedenen Angelegenheiten eine verschiedene geworden.

1. Einzelne Gegenstände der Staatsverwaltung sind der Reichsstaatsgewalt ausschließlich vorbehalten, so daß das Reich allein Gesetzgebung, Ausführung und Aufsicht ausübt (so die Marine, RV. Art. 53, das Konsulatwesen, RV. Art. 56); auf diesen Gebieten haben die Bundesstaaten daher nur die Stellung von Gebietsteilen eines Einheitsstaats.

2. Bei anderen staatlichen Aufgaben hat das Reich sich nur die Gesetzgebung und Beaufsichtigung vorbehalten, die Ausführung seiner Anordnungen aber den Bundesstaaten überwiesen (so bezüglich der im Art. 4 aufgeführten Rechtsgebiete und des Militärwesens, Art. 57 ff.); in dieser Hinsicht haben die Bundesstaaten also den Charakter von Selbstverwaltungskörpern (S. 178) des Reichs.

3. Für eine dritte Gattung von Angelegenheiten endlich (z. B. die innere Verfassung und die in Art. 4 nicht genannten Rechtsgebiete) sind die Bundesstaaten zwar nicht souveräne, aber autonome Staaten geblieben, indem das Reich für diese Gebiete sich jeder Beschränkung der einzelstaatlichen Herrschaft enthalten hat.

Festzuhalten ist, daß diese Grenzen sich durch eine gemäß Art. 78 erfolgende Verfassungsänderung jederzeit verschieben können.

Hiermit im Zusammenhange steht die Frage, wie weit das Reich befugt wäre, die Existenz der Einzelstaaten völlig aufzuheben. Da grundsätzlich alle Staaten einander gleichberechtigt gegenüberstehen, so könnte einzelnen ohne ihre Zustimmung weder ein Hoheitsrecht, noch viel weniger die Existenz als selbständiger Staat entzogen werden. Dagegen könnte, da die Kompetenz des Reichs eine unbeschränkte ist, eine allmähliche Umwandlung des Reichs in einen Einheitsstaat im Wege der Reichsgesetzgebung sehr wohl erfolgen.

Anders G. Meyer von seinem Standpunkt aus, daß infolge der von ihm entgegen der herrschenden Lehre angenommenen dispositiven, nicht nur enuntiativen Bedeutung des Eingangs der RV. („schließen einen ewigen Bund", S. 212), die „vertragsmäßigen Grundlagen" des Reichs, also auch die Existenz

der Einzelstaaten, nicht ohne deren Zustimmung aufgehoben werden könnten.

b. Pflichten und Rechte der Bundesstaaten.

Die Einzelstaaten haben gleich den Mitgliedern privatrechtlicher Körperschaften (L. I § 15 b 4) Pflichten und Rechte.

1. Pflichten.

Bezüglich der Pflichten stehen die Einzelstaaten zum Reiche wie die Untertanen zum Staate: zu ihrer Erfüllung sind sie staatsrechtlich, auf Grund der Verfassung, nicht völkerrechtlich, auf Grund von Verträgen, gehalten und können gemäß Art. 19 durch die vom Bundesrate zu beschließende, vom Kaiser zu vollstreckende Bundesexekution dazu gezwungen werden. Die Pflichten der Bundesstaaten bestehen im Gehorsam gegenüber dem Reich und seinen Anordnungen, insbesondere in der Durchführung der vom Reich erlassenen Gesetze und in gewissen positiven (militärischen, finanziellen usw.) Leistungen (RV. Art. 58, 70).

2. Rechte der Einzelstaaten sind:

a. Die Mitgliedschaftsrechte, d. h. die jedem Bundesstaate kraft seiner Zugehörigkeit zum Reich in gleicher Weise zustehenden Rechte. Sie beruhen darauf, daß die Einzelstaaten dem Reich einen Teil ihrer Hoheitsrechte zur ausschließlichen Ausübung übertragen (vgl. S. 206) und daher Anspruch darauf haben, daß das Reich ihnen gegenüber die diesen Rechten entsprechenden Pflichten nunmehr auch ausübe. Hieraus folgt einmal, daß sie, dem bundesstaatlichen Charakter des Reichs entsprechend, allen Mitgliedern gleichmäßig zustehen, ferner aber, daß durch die Reichsgesetzgebung auf dem Wege der Verfassungsänderung (RV. Art. 78), aber auch wiederum nur allen Mitgliedern gegenüber gleichmäßig, diese Rechte entzogen oder hinsichtlich ihres Inhalts verändert werden können.

Zu diesen Rechten gehören insbesondere: der Anspruch auf Rechtsschutz, militärischen und diplomatischen, seitens des Reichs (nicht nur gegenüber dem Auslande, sondern auch gegenüber den übrigen Bundesstaaten, soweit ihn das Reich gewährleistet, z. B. in Art. 76 durch Handhabung des obersten Richter-

amts), ferner der Anspruch auf Benutzung der Reichseinrichtungen und auf Teilnahme an der Bildung der Willensorgane des Reichs (hinsichtlich des Bundesrats gemäß dem in RV. Art. 6 vorgeschriebenen Stimmenverhältnisse, S. 238), sowie endlich der Anspruch darauf, daß die in den Eingangsworten (sog. Präambel) zur RV. als Zweck des Bundes hingestellte Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volks allen Mitgliedern gegenüber gleichmäßig betätigt werde.

β. Die Sonderrechte (iura singularia), d. h. Befugnisse, welche nur einzelnen Bundesstaaten auf Grund besonderen Titels zukommen. Da diese Rechte Ausnahmen von der, aus dem bundesstaatlichen Charakter des Reichs folgenden, grundsätzlichen Gleichheit (S. 122) aller Mitglieder darstellen, so bedarf ihre Entstehung stets eines besonderen Rechtsgrundes, ihre Aufhebung stets der Zustimmung des berechtigten Bundesstaats (RV. Art. 78 II).

Derartige Sonderrechte sind der Verfassung der außerdeutschen Bundesstaaten, der Schweiz (S. 125) und der Nordamerikanischen Union (S. 126), welche das Prinzip der Gleichberechtigung ihrer Mitglieder durchgehends festhalten, nicht bekannt.

Unter den iura singularia kann man wieder zwei Gattungen unterscheiden:

a. Sonderrechte, welche einem Bundesstaat eine Bevorzugung hinsichtlich der Organisation des Reichs gewähren.

Hierher gehören die folgenden Sonderrechte:

1) Das Recht Preußens auf das Präsidium (S. 243).

2) Das Recht Bayerns auf 6 (statt der ihm eigentlich nur gebührenden 4) Stimmen im Bundesrate (RV. Art. 6, S. 238; nach Loening, Seydel, Arndt ist die Stimmenverteilung im Bundesrat überhaupt ein ius singulare der einzelnen Staaten); auf den Vorsitz im Bundesrate bei Behinderung Preußens (Bayerisches Schlußprotokoll IX, S. 241); auf ständigen Sitz in den Bundesratsausschüssen für Landheer und Festungen und für die auswärtigen Angelegenheiten (in diesem mit dem Rechte des Vorsitzes, RV. Art. 8 III); auf Vertretung behinderter Reichsgesandten durch seine Gesandten (Bayerisches Schlußprotokoll VII).

3) Das Recht Württembergs auf ständigen Sitz in den Bundesratsausschüssen für Landheer und Festungen und für die auswärtigen Angelegenheiten (RV. Art. 8 III).

4) Das Recht Sachsens auf ständigen Sitz in den Bundesratsausschüssen für Landheer und Fe-

stungen und für die auswärtigen Angelegenheiten (RV. Art. 8 III).

b. Sonderrechte, welche einzelnen Staaten Hoheitsrechte vorbehalten, die grundsätzlich auf das Reich übergegangen sind.

Solche sog. Reservatrechte oder Exemtionen — Ausdrücke, die der RV. unbekannt sind — sind die folgenden.

1) Der Ausschluß von Hamburg und Bremen vom Zollgebiete (RV. Art. 34), der seit 1888 fast völlig beseitigt ist und damit seine Bedeutung verloren hat (S. 463).

2) Der Ausschluß Badens von der Brausteuer (RV. Art. 35 II, 38 IV).

3) Der Ausschluß Württembergs von der Brausteuer und dem Reichspost- und Telegraphenwesen (RV. Art. 52; jedoch benutzt Württemberg seit dem 1. April 1902 die Reichspostwertzeichen, H. II § 33 b 1 α a 3) sowie gewisse Sonderrechte hinsichtlich des Militärwesens (Schlußbestimmung zum XI. Abschnitte der RV.).

4) Der Ausschluß Bayerns von der Brausteuer (RV. Art. 35 II, 38 IV), der Zuständigkeit der Kaiserl. Normal-Eichungskommission (Maß- und Gewichtsordnung vom 30. Mai 1908 § 25), dem Post- und Telegraphenwesen (RV. Art. 4^{10}, 52), der Reichsgesetzgebung auf dem Gebiete des Heimats- und Niederlassungswesens (RV. Art. 4^{1}, vgl. jedoch oben S. 203), dem Immobiliarversicherungswesen (Schlußprotokoll vom 23. Nov. 1870 Ziff. IV, vgl. § 125 IV des RG. über die privaten Versicherungsunternehmungen vom 12. Mai 1901 und Art. 2 des EG. zum Versicherungsvertragsgesetz vom 30. Mai 1908), dem Eisenbahnwesen (RV. Art. 4^{8}, 46) und dem Reichskriegswesen (Schlußbestimmung zum XI. Abschnitte der RV., unten S. 293). Ferner darf Bayern nach § 47 des Reichsbankgesetzes vom 14. März 1875 Notenausgabeprivilegien bis zur Höhe von 70 Millionen Mark erteilen (geschehen zugunsten der Bayerischen Notenbank). Schließlich ist auch noch der Anspruch Bayerns auf einen besonderen, durch RG. vom 9. März 1899 geschaffenen Senat beim Reichsmilitärgericht in Berlin (bayerischer Senat, Z. I § 11 a 5 α c) als Reservatrecht zu erwähnen.

Von der Reichsbrausteuer ist auch Elsaß-Lothringen ausgenommen (§ 4 RG. vom 25. Juni 1873); von einem Reservatrechte kann man mangels der Selbständigkeit des Reichslandes aber nicht sprechen. Kein Reservatrecht ist die Einrichtung des Obersten Landesgerichts in Bayern, weil EGGVG. § 8 einen auf alle über mehrere OLG. verfügende Bundesstaaten anwendbaren Grundsatz aufstellt, von dem jedoch nur Bayern Gebrauch gemacht hat (vgl. Z. I § 20^{7}). Kein Reservatrecht ist endlich der nach RV. Art. 33 zulässige Zollausschluß einzelner Gebietsteile wegen ihrer geographischen Lage (Helgoland und

Teile der badischen Kreise Konstanz und Waldshut, sog. Zollexklaven).

Der verfassungsmäßige Ausschluß der süddeutschen Staaten von der Branntweinsteuergemeinschaft (RV. Art. 35 II, 38 IV) ist zwar beseitigt. Doch nehmen diese Staaten auch jetzt noch eine gewisse Sonderstellung ein (vgl. S. 466).

c. Die praktisch sehr wichtige Frage, welche Rechte im einzelnen zu den Sonderrechten zu zählen sind, dergestalt, daß ihre Aufhebung nur gemäß Art. 78 II erfolgen kann, ist äußerst bestritten.

1) Während die eine Ansicht (Laband, v. Seydel, Arndt), welcher auch die oben vertretene Meinung folgt, überhaupt alle Ungleichheiten im Umfange der Staatenrechte unter Art. 78 II fallen läßt, betrifft Art. 78 II nach der anderen Ansicht (G. Meyer, Haenel, Zorn) nur solche Rechte, welche zugunsten einzelner Staaten die allen Bundesstaaten gegenüber an sich gleiche Zuständigkeit einschränken, diese Zuständigkeit also einzelnen Staaten gegenüber in gewissem Umfange negieren. Nach dieser Ansicht gehören beispielsweise das Recht Preußens auf das Präsidium, das Recht Bayerns auf 6 Stimmen statt 4 im Bundesrate nicht zu den Sonderrechten; sondern diese Rechte sind lediglich Ausdruck des Grundsatzes der RV., das Stimmenverhältnis der Einzelstaaten nach ihrer Größe und Bedeutung abzustufen.

2) Eine andere Einteilung geht nicht vom Inhalte, sondern von den rechtlichen Grundlagen der Sonderrechte aus. Diese sind teils in der Verfassungsurkunde selbst (so der Ausschluß der süddeutschen Staaten von der Brausteuergemeinschaft: RV. Art. 35 II), teils in den „Novemberverträgen" (so der Ausschluß Bayerns vom Immobiliarversicherungswesen: Bayerisches Schlußprotokoll vom 23. Nov. 1870 Ziff. IV, vgl. dazu § 3 des RG. vom 16. April 1871), teils endlich in besonderen Gesetzen (z. B. die Einrichtung des bayerischen Senats beim Reichsmilitärgerichte, RG. vom 9. März 1899) ausgesprochen. Auf alle diese Sonderrechte wendet Laband (jetzt auch Arndt) den Art. 78 II als allgemein gültigen Grundsatz an, während z. B. G. Meyer zu den Sonderrechten im Sinne des Art. 78 II nur die in der RV. festgestellten Exemtionen von der Reichszuständigkeit rechnet.

γ. Die Rechte der Bundesstaaten als autonomer Staaten (iura singulorum), d. h. die der Zuständigkeit des Reichs entzogenen, aber ihr wegen der Kompetenz-Kompetenz (S. 204) jederzeit zu unterstellenden Staatshoheits- und Vermögensrechte.

II. Das Bundesgebiet und seine Bewohner.

§ 30. Das Bundesgebiet.

a. Gebietshoheit.

Da das Reich als solches ein selbständiges Rechtssubjekt ist, so finden wir als begriffsnotwendiges Merkmal, wie bei jedem Staat ein Staatsgebiet (S. 13), so beim Reiche das Bundesgebiet (RV. Art. 1). Insofern die Hoheitsrechte des Reichs sich auf dieses Bundesgebiet beziehen, steht auch dem Reich eine eigene Gebietshoheit zu, die sich (S. 14) einerseits nach außen in der Ausschließung jeder anderen Staatsgewalt und anderseits nach innen in der Befugnis, dies Gebiet für sich zu verwenden, zeigt. Da nun aber, dem bundesstaatlichen Charakter des Reichs entsprechend, die Hoheitsrechte zwischen Reich und Einzelstaaten in gewisser Weise geteilt sind (S. 206), so finden wir auch hier eine entsprechende Teilung der Gebietshoheit, welche namentlich im Falle der Veränderung des Reichsgebiets zutage tritt (S. 214). Wo von einzelstaatlicher Gewalt keine Rede ist, wie in Elsaß-Lothringen (S. 487) und den Schutzgebieten (S. 502), kommt die Gebietshoheit des Reiches zur vollen Entfaltung.

b. Umfang des Bundesgebiets.

1. Nach der Einleitung (Präambel) der dem Einführungsgesetze vom 16. April 1871 beigefügten Verfassung schließt der Norddeutsche Bund mit den vier Südstaaten „einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebiets und des innerhalb desselben gültigen Rechts sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes". Nach RV. Art. 1 besteht das Bundesgebiet aus den 25 daselbst aufgeführten Staaten (3 Freie Städte — mit republikanischer Verfassung —: Hamburg, Bremen, Lübeck; 4 Königreiche: Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg; 5 Herzogtümer: Braunschweig, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Koburg-Gotha, Anhalt; 6 Großherzogtümer: Baden, Hessen, Mecklenburg-Schwerin, Sachsen-Weimar, Mecklenburg-Strelitz, Oldenburg; 7 Fürstentümer: Schwarzburg-Rudolstadt, Schwarzburg-Sondershausen, Waldeck, Reuß äl-

terer Linie, Reuß jüngerer Linie, Schaumburg-Lippe, Lippe), und zwar mit ihrem gegenwärtigen Gebiete. Seit der Reichsgründung ist das Reichsgebiet um Elsaß-Lothringen und Helgoland vergrößert worden.

α. Elsaß-Lothringen wurde gemäß Art. I des Präliminarfriedens von Versailles vom 26. Februar 1871 in der durch den Frankfurter Friedensvertrag vom 10. Mai 1871 festgestellten Begrenzung an das Deutsche Reich abgetreten und mit demselben durch Reichsgesetz vom 9. Juni 1871 für immer vereinigt. Über die Verfassung und die Verwaltung in Elsaß-Lothringen vgl. S. 478.

Helgoland wurde 1714 den Herzögen von Schleswig-Holstein-Gottorp durch die Dänen, 1807 den letzteren durch die Engländer abgenommen. Durch Vertrag vom 1. Juli 1890 (S. 490) an den Deutschen Kaiser abgetreten, wurde Helgoland durch Reichsgesetz vom 15. Dezember 1890 dem Deutschen Reich einverleibt und an Preußen überwiesen; die RV. wurde — mit Ausnahme des Abschnitts VI (Zoll- und Handelswesen) — durch dasselbe Gesetz in Helgoland eingeführt. Mit Preußen wurde es durch Preußisches Gesetz vom 18. Februar 1891 verbunden, unter Zuteilung an den Schleswig-Holsteinischen Kreis Süderdithmarschen.

β. Es haben ferner Grenzverlegungen bei Konstanz und Leopoldshöhe sowie an der deutsch-österreichischen und der deutsch-dänischen Grenze stattgefunden, die beiden letzteren durch Reichsgesetze vom 22. Januar 1902, die beiden ersteren durch Vertrag des Reichs mit der Schweiz vom 24. Juni 1879, durch den der Vertrag Badens mit der Schweiz vom 28. April 1878 ratifiziert wurde, ferner durch die Verträge Badens mit der Schweiz vom 21. Dez. 1906, des Reichs mit der Schweiz vom 29. Oktober 1907 und das Reichsgesetz vom 31. Juli 1908. Schließlich ist auch zu dem Vertrage zwischen Schweden und Mecklenburg-Schwerin betreffend die Erledigung der Ansprüche Schwedens auf Stadt und Herrschaft Wismar vom 20. Juni 1903 die „Zustimmung" des Reichs eingeholt und erteilt worden (vgl. Bekanntmachung vom 6. Juli 1904; Wismar war 1803 von Schweden an Mecklenburg-Schwerin nur verpfändet worden, so daß diese Stadt bis 1903 eigentlich noch von Schweden hätte ausgelöst werden können).

γ. Das Reich ist um Schleswig und die preußischen Provinzen Ost- und Westpreußen und Posen, ferner um Elsaß-Lothringen und Helgoland größer, um Deutsch-Österreich mit Liechtenstein, um Luxemburg und Limburg kleiner als das ältere Deutsche Reich (in seinem letzten Bestand). Über Nachwirkungen des ehemaligen Zusammenhangs des jetzigen Deutschen Reichs mit diesen Ländern vgl. L. I §§ 12[4], 21 g 2 β c (Freizügigkeit, Schutz gegen Nachdruck).

2. Gemäß RV. Art. 1 besteht das Bundesgebiet aus

dem Gebiete der Einzelstaaten, es gibt also grundsätzlich kein Bundesgebiet, welches nicht Staatsgebiet, und kein Staatsgebiet, welches nicht Bundesgebiet ist. Eine Ausnahme hiervon bildet nur Elsaß-Lothringen, welches als selbständiger Staat nicht anzusehen ist (unten S. 487).

Es entsteht mithin die Frage, ob und inwieweit Gebietsveränderungen (Abtretungen, Erwerbungen) vom Reich und von den Bundesstaaten unabhängig voneinander vorgenommen werden können. Hierbei ist zu unterscheiden:

α. Soweit das Reich in Ausübung der ihm eigenen Gebietshoheit innerhalb seiner Zuständigkeit (s. oben unter a) Veränderungen vornimmt, bedarf es nicht der Zustimmung der Bundesstaaten. Das Reich kann sogar einzelstaatliches Gebiet gemäß RV. Art. 11 I bei Friedensschlüssen wider den Willen des betreffenden Staats abtreten. Das gleiche gilt für den Erwerb. Es könnte also z. B. durch Verfassungsänderung in das Reichsgebiet ohne Zustimmung der Einzelstaaten ein neuer Bundesstaat aufgenommen werden (z. B. Elsaß-Lothringen oder Holland).

β. Abgesehen hiervon aber unterliegt eine Gebietsveränderung der Gebietshoheit des einzelnen Staats. Da aber das Bundesgebiet im Art. 1 der Reichsverfassung verfassungsrechtlich festgestellt ist, so erfordert jede Abtretung eines Gebietsteils an einen fremden Staat und jeder Neuerwerb außerdeutschen Gebiets durch einen der Bundesstaaten außerdem ein verfassungsänderndes Reichsgesetz.

Deshalb ist z. B. 1879 die Regelung der badischen Landesgrenze, wobei eine Gebietsabtretung erforderlich war, und anderseits die Einverleibung Helgolands (S. 213) durch Reichsgesetz erfolgt, und ebenso hat das Reich in den Gesetzen vom 22. Januar 1902 (oben S. 213) seine „Zustimmung" zu den Gebietsabtretungen durch Preußen an Österreich bzw. Dänemark sowie zu dem Vertrage vom 20. Juni 1903 erteilt.

Nach StGB. § 81[3] wird wegen Hochverrats mit lebenslänglichem Zuchthaus oder lebenslänglicher Festungshaft bestraft, wer es unternimmt, das Bundesgebiet ganz oder teilweise einem fremden Staate gewaltsam einzuverleiben oder einen Teil desselben vom Ganzen loszureißen. Vgl. unten S. 228.

γ. Dagegen bedarf es zu Gebietsabtretungen und -erwerbungen unter den Bundesstaaten (wenigstens sofern die Stimmenzahl im Bundesrate, die Zahl der Reichstagsabgeordneten der betreffenden Staaten und die Abgrenzung der Reichstagswahlkreise — vgl. RG. vom 18. Februar 1906 und 22. Juli 1913 — unverändert bleibt), zu Akzessionsverträgen und bei Vereinigung mehrerer Staaten durch bloße Personal- oder Realunion (S. 108) nach der herrschenden Meinung keines Reichsgesetzes, da die Bestimmung des Art. 1 sich lediglich auf die Auslands-, nicht aber die Binnengrenzen bezieht.

Auch die Einverleibung Lauenburgs in Preußen an Stelle der bisherigen sog. Personalunion (S. 110) erfolgte nur durch Preuß. Gesetz vom 23. Juni 1876, nicht durch Reichsgesetz; in diesem Falle dürfte übrigens schon durch den Wortlaut der RV. (Art. 1: „Preußen mit Lauenburg") die Auffassung der Verschmelzung beider Staaten als deren innere Angelegenheit gerechtfertigt sein. Hiervon abgesehen ist im einzelnen vielfach streitig, ob bei Fortfall eines bisherigen Bundesgenossen (z. B. durch Austritt aus dem Reichsverband) oder bei Eintritt eines auswärtigen souveränen Staates ein verfassungsänderndes Reichsgesetz genügt, wie Anhänger der Bundesstaatstheorie (S. 206) behaupten, oder ob hierin eine Änderung des Bundesverhältnisses zu erblicken sei, die von der Zustimmung aller Bundesglieder abhänge. Laband mißt der Aufzählung der Staaten in Art. 1 nicht die Bedeutung einer selbständigen Rechtssatzung bei und erachtet deshalb für die Vereinigung mehrerer Bundesstaaten zu einem nicht einmal ein verfassungsänderndes Reichsgesetz für erforderlich. Über die aus der RV. zu folgernde Unzulässigkeit einer Realunion zwischen einem Bundesstaat und einem fremden Staate vgl. S. 112, über die Union der Fürstentümer Schwarzburg S. 111.

Nicht zum Bundesgebiet i. S. des Art. 1 gehören die deutschen Schutzgebiete (vgl. S. 503); zu ihrer Aufnahme bedarf es keinenfalls einer Verfassungsänderung. Doch ist gelegentlich der bei Erwerbung des Kongozipfels (Neukamerun, S. 490) entstandenen Zweifel durch das RG. betr. die Abänderung des SchutzGG. vom 16. Juli 1912 dem § 1 als Abs. 2 zugefügt worden: „Zum Erwerb und zur Abtretung eines Schutzgebiets oder von Teilen eines solchen bedarf es eines Reichsgesetzes. Diese Vorschrift findet auf Grenzberichtigungen keine Anwendung." Ein einfacher Verwaltungsakt genügt also (im Innenverhältnis, S. 245) jedenfalls nicht mehr.

§ 31. Reichs- und Staatsangehörigkeit.*)

a. Allgemeines.

Im Deutschen Reiche äußert sich, wie die Gebietshoheit (S. 212), so auch die staatliche Zugehörigkeit (über den Begriff s. S. 10) in doppelter Beziehung: dem Deutschen Reiche (Reichsangehörigkeit) und dem Einzelstaate (Staatsangehörigkeit) gegenüber. In der Regel ist die Reichsangehörigkeit erst eine Folge der Staatsangehörigkeit, die letztere also das primäre, erstere das sekundäre. So bestimmte das Norddeutsche Bundesgesetz vom 1. Juni 1870 über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit, das später auf das Deutsche Reich ausgedehnt ist, in § 1: „Die Bundesangehörigkeit wird durch die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaat erworben und erlischt mit deren Verlust"; abgesehen von Elsaß-Lothringen und der im SchutzgebietsG. § 9 enthaltenen Ausnahme gab es keine Reichsangehörigkeit ohne Staatsangehörigkeit.

Dabei ist es grundsätzlich auch nach dem neuen, seit dem 1. Januar 1914 in Kraft befindlichen Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetze vom 22. Juli 1913 („RStAG.") verblieben. Die mittelbare (durch die Staatsangehörigkeit vermittelte) Reichsangehörigkeit ist die Regel, die unmittelbare Reichsangehörigkeit die Ausnahme. „Deutscher ist", wer die eine oder die andere besitzt (§ 1).

Die Fälle der unmittelbaren Reichsangehörigkeit nach neuem Rechte (S. 225) decken sich aber nur z. T. mit dem früheren Rechtszustande. Denn SchutzgebG. § 9 kannte nur eine Verleihung der Reichsangehörigkeit an Ausländer und Eingeborene in den Schutzgebieten, während nach dem StAG. außer diesem (in § 33 [1] behandelten) Falle eine solche Verleihung auch an ehemalige Deutsche und im Reichsdienste angestellte Ausländer erfolgen kann (§§ 33 [2], 34, S. 225).

Da Elsaß-Lothringen ferner als Bundesstaat i. S. des neuen Gesetzes (§ 2 I) gilt, sind die Elsaß-Lothringer nicht mehr

---

*) Literatur: v. Frisch, Fremdenrecht (10); Kommentar zum Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von Delius (13); Keller und Trautmann (14), Meyer (13), Romen (13), Weck (13).

als unmittelbare Reichsangehörige anzusehn. Die Angehörigkeit zu einem Schutzgebiete hat dagegen, wenn auch die Schutzgebiete als Inland i. S. des Gesetzes gelten (§ 2 II), nicht ohne weiteres die Reichsangehörigkeit zur Folge (S. 408). Im übrigen verfolgt das neue RG. den Zweck, den Verlust der Staatsangehörigkeit zu erschweren (vor allem durch die Beseitigung der Vorschrift über den Verlust durch zehnjährigen Aufenthalt im Auslande, S. 224) und den Wiedererwerb der verlorenen zu erleichtern. über Heimatscheine usw. s. MinErl. v. 12. 1. 1914.

über den Wechsel der Staatsangehörigkeit infolge des Erwerbs oder Verlustes von Staatsgebiet, insbesondere die Option vgl. S. 12.

b. Erwerb und Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit.

1. Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit.

α. Erwerbsgründe.

a. Abstammung

von einem deutschen Vater oder, bei unehelichen Kindern, von einer deutschen Mutter (§ 4 I).

1) Ob die Geburt im In- oder Ausland erfolgt ist, ist belanglos (ius sanguinis, nicht ius soli).

2) Ein Findelkind gilt bis zum Beweise des Gegenteils als Kind eines Angehörigen des Bundesstaats, in dessen Gebiet es gefunden wird (§ 4 II).

b. Legitimation

(falls nach den deutschen Gesetzen wirksam) durch einen Deutschen (§ 5), nicht auch Annahme an Kindesstatt.

c. Eheschließung

mit einem Deutschen (§ 6).

Eine Nichtehe, d. h. eine formungültige und auch nicht in das Heiratsregister eingetragene (BGB. § 1324), sowie eine nichtige (oder anfechtbare und angefochtene) Ehe bewirkt keine Aenderung in der Staatsangehörigkeit der Frau; vgl. aber für die nichtige (oder eingetragene formwidrige) Ehe BGB. § 1329 (die Nichtigkeit kann nur durch Nichtigkeitsklage geltend gemacht werden). Vgl. Recht 14 306.

d. Verwaltungsakt

der höheren Verwaltungsbehörde in zwei Formen, nämlich als Aufnahme eines Deutschen (1) oder als Einbürgerung eines Ausländers (2); beides kann auch mittelbar durch Anstellung eintreten (3).

In allen Fällen liegt ein einseitiger Staatshoheitsakt, nicht ein Vertrag vor, trotzdem der Verwaltungsakt sich auf einen Antrag des andern Teils gründet.

1) Aufnahme.

Die Aufnahme muß einem Deutschen von jedem Bundesstaat, in dessen Gebiet er sich niedergelassen hat, auf seinen Antrag erteilt werden, falls kein Grund vorliegt, der nach FreizügG. §§ 3—5 (S. 309) die Abweisung eines Neuanziehenden oder die Versagung der Fortsetzung des Aufenthalts rechtfertigt (§ 7 I).

Der Antrag einer Ehefrau bedarf der Zustimmung des Mannes; die fehlende Zustimmung kann durch die Vormundschaftsbehörde ersetzt werden. Für eine unter elterlicher Gewalt oder unter Vormundschaft stehende Person wird, wenn sie das sechzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, der Antrag von dem gesetzlichen Vertreter gestellt; hat sie das sechzehnte Lebensjahr vollendet, so bedarf ihr Antrag der Zustimmung des gesetzlichen Vertreters (§ 7 II).

2) Einbürgerung.

Im Gegensatze zur Aufnahme steht die Einbürgerung grundsätzlich (Ausnahmen unt. S. 219) im freien Belieben der Regierung.

a) Ein Ausländer „kann" von dem Bundesstaat, in dem er sich niedergelassen hat, auf seinen Antrag eingebürgert werden, wenn er:

a) nach seinem bisherigen oder dem deutschen Recht unbeschränkt geschäftsfähig ist oder der gesetzliche Vertreter einverstanden ist;

b) einen unbescholtenen Lebenswandel geführt hat;

c) am Niederlassungsort eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen gefunden hat und

d) an diesem Orte sich und seine Angehörigen zu ernähren imstande ist (§ 8 I).

Über die Erfordernisse b)—d) ist die Gemeinde des Niederlassungsorts und der Armenverband zu hören (§ 8 II).

Die Einbürgerung darf erst erfolgen, nachdem der Reichskanzler festgestellt hat, daß keiner der übrigen Bundesstaaten Bedenken erhebt. Diese können aber nur auf Tatsachen gestützt werden, welche die Besorgnis rechtfertigen, daß die Einbürgerung des Antragstellers das Wohl des Reichs oder eines Bundesstaats gefährden würde. Werden Bedenken erhoben, so entscheidet der Bundesrat (§ 9 I). Die Feststellung durch den Reichskanzler fällt fort bei ehemaligen Angehörigen des Bundesstaats sowie ihren Kindern und Enkeln, sowie bei den von einem Staatsangehörigen Adoptierten, es sei denn, daß der Antragsteller Ausländer ist; ferner bei den im Deutschen Reiche geborenen Ausländern, die sich in dem Bundesstaate bis zum 21. Lebensjahre dauernd aufgehalten haben und die Einbürgerung binnen weiterer zweier Jahre beantragen (§ 9 II).

β) Ein Recht auf Einbürgerung hat:

a) die Witwe oder geschiedene Frau eines Ausländers, die z. Z. ihrer Eheschließung eine Deutsche war, in dem Bundesstaat, in dessen Gebiet sie sich niedergelassen hat, falls sie den Erfordernissen zu α) a) und b) entspricht (§ 10);

b) ein ehemaliger Deutscher, der als Minderjähriger die Reichsangehörigkeit durch Entlassung verloren hat, in dem Niederlassungsstaat, wenn er den Erfordernissen zu α) a)—d) entspricht und den Antrag innerhalb zweier Jahre nach der Volljährigkeit stellt (§ 11). Hat sich ein ehemaliger Deutscher (oder wer von ihm abstammt oder adoptiert ist) nicht im Inlande niedergelassen, so kann er unter der Voraussetzung von α) a) und b) von dem Bundesstaate, dem er früher angehört hat, eingebürgert werden, sofern der Reichskanzler nicht widerspricht (§ 13);

c) ein Ausländer, der mindestens ein Jahr wie ein Deutscher im Heer oder in der Marine aktiv gedient hat, in dem Niederlassungsstaat, falls er den Erfordernissen zu α) a) bis d) entspricht und die Einbürgerung nicht das Wohl des Reichs oder eines Bundesstaats gefährden würde (§ 12).

Eine Einziehung zum aktiven Militärdienst kann bei Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit nur irrtümlich erfolgen. Dagegen können nach RMilG. § 11 in der Fassung des RG. vom 22. Juli 1913 die im Reichsgebiet oder einem Schutzgebiet sich dauernd aufhaltenden Staatenlosen (z. B. Söhne von ausgewanderten, aber nach Deutschland zurückgekehrten Deutschen, die wegen Nichteintragung in eine Konsulatsmatrikel ihre Staatsangehörigkeit vor dem 1. Januar 1914 verloren hatten, S. 224) zur Erfüllung der Wehrpflicht herangezogen werden;

d) ein im Reichsdienst angestellter, aus der Reichskasse besoldeter Ausländer mit dienstlichem Auslandswohnsitz (vgl. 3) β)) gegenüber jedem Bundesstaate, bei dem er den Antrag stellt; mangels Besoldung kann seine Einbürgerung mit Zustimmung des Reichskanzlers erfolgen (§ 15 II). Vgl. ferner unten 2 α a 2).

3) Anstellung.

α) Die von der Regierung oder der Zentral- oder höheren Verwaltungsbehörde eines Bundesstaats vollzogene oder bestätigte Anstellung im unmittelbaren oder mittelbaren Staatsdienst (auch Militärdienst), im Dienste einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes, im öffentlichen Schuldienst oder im Dienste einer von dem Bundesstaat anerkannten (vgl. Ki. § 4 b 1 β c) Religionsgesellschaft gilt für einen Deutschen als Aufnahme, für einen Ausländer als Einbürgerung,

sofern nicht in der Anstellungs- oder Bestätigungsurkunde ein Vorbehalt gemacht wird (§ 14 I).

Diese Vorschrift findet keine Anwendung auf die Anstellung als Offizier oder Beamter des Beurlaubtenstandes (§ 14 II).

β) Die im Reichsdienst (auch in der Kais. Marine) erfolgte Anstellung eines Ausländers, der seinen dienstlichen Wohnsitz in einem Bundesstaate hat, gilt als Einbürgerung in diesen Bundesstaat, sofern nicht in der Anstellungsurkunde ein Vorbehalt gemacht wird (§ 15 I).

4) Wirksamwerden.

Die Aufnahme oder Einbürgerung wird wirksam mit der Aushändigung der von der höheren Verwaltungsbehörde hierüber ausgefertigten Urkunde oder der Bestallungsurkunde (§ 16 I).

Die Aufnahme oder Einbürgerung erstreckt sich, insofern nicht in der Urkunde ein Vorbehalt gemacht wird, zugleich auf die Ehefrau und auf diejenigen Kinder, deren gesetzliche Vertretung dem Aufgenommenen oder Eingebürgerten kraft elterlicher Gewalt zusteht. Ausgenommen sind Töchter, die verheiratet sind oder verheiratet gewesen sind (§ 16 II).

Mit dem Wirksamwerden beginnen die Pflichten des neuen Staatsangehörigen, insbesondere die Wehrpflicht, ohne Rücksicht darauf, ob er dieser seinem früheren Vaterlande gegenüber schon genügt hat und mit welchem Erfolge. RMilG. § 11 III (kein Festhalten früherer, wieder eingebürgerter Deutschen im aktiven Dienst über das 31. Lebensjahr) ist durch die Nov. vom 22. Juli 1913 beseitigt.

β. Verlustgründe der Angehörigkeit in einem Bundesstaat.

a. Entlassung.

1) Voraussetzungen.

α) Die Entlassung muß jedem Staatsangehörigen auf seinen Antrag erteilt werden, wenn er die Staatsangehörigkeit in einem anderen Bundesstaate besitzt und sich diese vorbehält, so daß er Deutscher bleibt (§ 21; vgl. unten 2) γ)).

β) Auch wenn der Antragsteller durch die Entlassung aufhören würde, Deutscher zu sein, darf die Entlassung in Friedenszeiten nur aus militärischen

oder dienstlichen Gründen verweigert werden (§ 22).

Nämlich:

a) Wehrpflichtigen, über deren Dienstverpflichtung noch nicht endgültig entschieden ist, sofern sie nicht ein Zeugnis der Ersatzkommission darüber beibringen, daß nach der Überzeugung der Kommission die Entlassung nicht in der Absicht nachgesucht wird, die Erfüllung der aktiven Dienstpflicht zu umgehen,

b) Mannschaften des aktiven Heeres, der aktiven Marine oder der aktiven Schutztruppen,

c) den sog. Dispositionsurlaubern (RMilG. § 56, 2—4: vorläufig in die Heimat beurlaubte Rekruten und Freiwillige, zur Disposition der Ersatzbehörden bzw. der Truppenteile entlassene bzw. beurlaubte Mannschaften), sofern sie nicht die Genehmigung der Militärbehörde erhalten haben,

d) sonstigen Mannschaften des Beurlaubtenstandes, nachdem sie eine Einberufung zum aktiven Dienste erhalten haben,

e) Beamten und Offizieren, mit Einschluß derer des Beurlaubtenstandes, bevor sie aus dem Dienste entlassen sind.

γ) Die Entlassung einer Ehefrau kann nur vom Manne und, sofern er Deutscher ist, nur zugleich mit seiner Entlassung beantragt werden. Der Antrag bedarf der Zustimmung der Frau (§ 18).

Die Entlassung einer unter elterlicher Gewalt oder Vormundschaft stehenden Person kann nur von dem gesetzlichen Vertreter und nur mit Genehmigung des deutschen Vormundschaftsgerichts beantragt werden (§ 19 I, 1).

Gegen die Entscheidung des Vormundschaftsgerichts steht auch der Staatsanwaltschaft die Beschwerde zu; gegen den Beschluß des Beschwerdegerichts ist die weitere Beschwerde unbeschränkt zulässig (§ 19 I, 2). Die Genehmigung des Vormundschaftsgerichts ist nicht erforderlich, wenn der Vater oder die Mutter die Entlassung für sich und zugleich kraft elterlicher Gewalt für ein Kind beantragt und dem Antragsteller die Sorge für die Person dieses Kindes zusteht. Erstreckt sich der Wirkungskreis eines der Mutter bestellten Beistandes auf die Sorge für die Person des Kindes, so bedarf die Mutter zu dem Antrag auf Entlassung des Kindes der Genehmigung des Beistandes (§ 19 II).

2) Wirksamwerden der Entlassung.

α) Die Entlassung wird wirksam mit der Aushändigung einer von der höheren Verwaltungsbehörde des Heimatstaates ausgefertigten Entlassungsurkunde (§ 23 I, 1).

a) Die Urkunde wird nicht ausgehändigt an Personen, die verhaftet sind oder deren Verhaftung oder Festnahme von einer Gerichts- oder Polizeibehörde angeordnet ist (§ 23 I, 2).

b) Soll sich die Entlassung zugleich auf die Ehefrau oder die Kinder des Antragstellers beziehen, so müssen auch diese Personen in der Entlassungsurkunde mit Namen aufgeführt werden (§ 23 II).

β) Die Entlassung *gilt als nicht erfolgt*, wenn der Entlassene beim Ablauf eines Jahres nach der Aushändigung der Entlassungsurkunde seinen Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt im Inlande (oder den Schutzgebieten, die für das RStAG. Inland sind, S. 217) hat (§ 24 I; vgl. unt. γ)).

Über die Wiedereinbürgerung von Personen, die vor dem 1. Januar 1914 die Reichsangehörigkeit durch Entlassung verloren haben, aber nach § 24 I als nicht entlassen gelten würden, vgl. § 30.

γ) Die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaate bewirkt *gleichzeitig die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit in jedem anderen Bundesstaate*, soweit sich der Entlassene nicht die Staatsangehörigkeit in einem anderen Bundesstaate durch eine Erklärung gegenüber der zuständigen Behörde des entlassenden Staates vorbehält. Dieser Vorbehalt muß in der Entlassungsurkunde vermerkt werden (§ 20, vgl. § 21, oben 1) α)). In diesem Falle kann der Entlassene natürlich im Inland wohnen bleiben (§ 24 II, oben β)).

b. *Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit*

führt den Verlust der deutschen herbei, wenn er auf Antrag erfolgt und der Betreffende im Inlande weder Wohnsitz noch dauernden Aufenthalt hat (§ 25 I). Der Erwerb einer andern *deutschen* Staatsangehörigkeit bewirkt dagegen den Verlust der vorher besessenen deutschen Staatsangehörigkeit nicht, und auch im ersten Falle kann die inländische Staatsangehörigkeit dadurch gewahrt werden, daß vor Erlangung der ausländischen die zuständige Behörde auf Antrag die — in ihrem freien Ermessen stehende — schriftliche Genehmigung zur Beibehaltung der Staatsangehörigkeit erteilt (§ 25 II, III).

Es gibt also auch nach dem RStAG. noch „sujets mixtes", d. h. Personen, die eine mehrfache Staatsangehörigkeit besitzen.

Früher ging durch bloßen Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit die ursprüngliche nicht verloren. Um Konflikte (besonders hinsichtlich solcher Personen, die sich durch Auswanderung der Militärpflicht entzogen hatten) zu vermeiden, wurden 1868 zwischen dem Norddeutschen Bunde sowie den Südstaaten einerseits und den Vereinigten Staaten von Nordamerika anderseits die S. 11 erwähnten Bancroftverträge geschlossen, wonach Angehörige des einen Teils, die in dem Gebiete des anderen Teils fünf Jahre zugebracht haben und daselbst naturalisiert sind, nicht mehr als der früheren Staatsangehörigkeit teilhaftig behandelt (also vor allem nicht zur Ableistung der Militärpflicht herangezogen) werden dürfen, es sei denn, daß sie sich in dem ursprünglichen Heimatlande länger als zwei Jahre oder ohne die Absicht der Rückkehr in das Land, in dem sie sich haben naturalisieren lassen, wieder aufhalten. Nach § 36 bleiben nun freilich die von Bundesstaaten mit ausländischen Staaten vor dem 1. Januar 1914 (§ 41) geschlossenen Staatsverträge unberührt; trotz der Bancroftverträge verliert aber z. B. ein Bayer, der sich in den Vereinigten Staaten naturalisieren läßt, damit nach der Regel des § 25 I sofort seine Staatsangehörigkeit ohne Rücksicht auf die Dauer seines Aufenthalts in der Union.

c. Nichterfüllung der Wehrpflicht.

1) Ein militärpflichtiger Deutscher, der im Inland weder seinen Wohnsitz noch seinen dauernden Aufenthalt hat, verliert seine Staatsangehörigkeit mit der Vollendung des 31. Lebensjahres, sofern er bis zu diesem Zeitpunkt noch keine endgültige Entscheidung über seine Dienstverpflichtung herbeigeführt hat, auch eine Zurückstellung über diesen Zeitpunkt hinaus nicht erfolgt ist (§ 26 I).

2) Ein fahnenflüchtiger Deutscher, der im Inland weder seinen Wohnsitz noch seinen dauernden Aufenthalt hat, verliert seine Staatsangehörigkeit mit dem Ablauf von zwei Jahren nach Bekanntmachung des Beschlusses, durch den er für fahnenflüchtig erklärt worden ist (§ 26 II, 1; vgl. MStGO. § 360).

Diese Vorschrift findet keine Anwendung auf Mannschaften der Reserve, der Land- oder Seewehr und der Ersatzreserve, die für fahnenflüchtig erklärt worden sind, weil sie einer Einberufung zum Dienste keine Folge geleistet haben, es sei denn, daß die Einberufung nach Bekanntmachung der Kriegsbereitschaft oder nach Anordnung der Mobilmachung erfolgt ist (§ 26 II, 2).

3) Wer auf Grund der Vorschriften zu 1) oder 2) seine

Staatsangehörigkeit verloren hat, kann von einem Bundesstaate nur nach Anhörung der Militärbehörde eingebürgert werden. Weist er nach, daß ihm ein Verschulden nicht zur Last fällt, so darf ihm die Einbürgerung von dem Bundesstaate, dem er früher angehörte, nicht versagt werden (§ 26 III).

4) Im Auslande befindliche militärpflichtige bzw. fahnenflüchtige Deutsche unter 43 Jahren (S. 223) verlieren die Staatsangehörigkeit, wenn sie nicht bis zum 31. Dezember 1915 eine endgültige Entscheidung über ihre Dienstpflicht herbeigeführt bzw. sich den Militärbehörden gestellt haben (§ 32).

b. Ausspruch der Zentralbehörde.

1) Durch Beschluß der Zentralbehörde des Heimatstaates kann seiner Staatsangehörigkeit (in allen Bundesstaaten, §§ 27 II, 28 II) verlustig erklärt werden:

α) ein Deutscher, der sich im Ausland aufhält, wenn er im Fall eines Krieges oder einer Kriegsgefahr einer vom Kaiser angeordneten Aufforderung zur Rückkehr (den sog. Advokatorien) keine Folge leistet (§ 27 I);

β) ein Deutscher, der ohne Erlaubnis seiner Regierung in ausländische Staatsdienste getreten ist, wenn er einer Aufforderung zum Austritt nicht Folge leistet (§ 28).

Der Verlust der Staatsangehörigkeit erstreckt sich in diesen Fällen (und denen zu c) zugleich auf die Ehefrau und die von dem Ausgeschiedenen gesetzlich vertretenen Kinder (mit Ausnahme verheirateter oder verheirat gewesener Töchter), soweit sich Ehefrau und Kinder mit ihm in häuslicher Gemeinschaft befinden (§ 29).

2) Nach dem StAG. vom 1. Juni 1870 verloren Deutsche (nebst Frauen und hausabhängigen Kindern) durch zehnjährigen Aufenthalt im Auslande ihre deutsche Staatsangehörigkeit, es sei denn, daß sie sich in die Matrikel eines Reichskonsuls eintragen ließen. Dieser der Erhaltung des Deutschtums im Auslande verderbliche Grundsatz ist im RStAG. aufgegeben. Ein Deutscher, der auf diese Weise (oder kraft früherer landesrechtlicher Vorschrift) seine Staatsangehörigkeit verloren hatte, muß von jedem Bundesstaat, in dessen Gebiet er sich niedergelassen hat, eingebürgert werden, wenn er keinem Staat angehört (§ 31).

3) Eine Aberkennung der Staatsangehörigkeit ließ auch das RG. betr. die Verhinderung der unbefugten Ausübung von Kirchenämtern (sog. Expatriierungsgesetz) vom 4. Mai 1874 zu. Darnach konnte ein durch gerichtliches Urteil aus seinem Amt entlassener Religionsdiener durch Verfügung der Zentralbehörde seines Heimatstaats seiner Staatsangehörigkeit verlustig erklärt und aus dem Reichsgebiet ausgewiesen werden, falls er

das entzogene Amt sich ausdrücklich anmaßte oder ausdrücklich ausübte oder der an ihn ergangenen Verfügung der Landespolizeibehörde entgegenhandelte. Gleich der Mehrzahl der Kulturkampfgesetze wurde auch dieses Gesetz beseitigt (RG. vom 6. Mai 1890).

e. Legitimation

eines unehelichen Kindes durch den Angehörigen eines anderen Bundesstaates oder einen Ausländer (§ 17 5).

f. Verheiratung

einer Deutschen mit dem Angehörigen eines anderen Bundesstaats oder mit einem Ausländer (§ 17 6).

2. Erwerb und Verlust der unmittelbaren Reichsangehörigkeit.

a. Erwerbsgründe.

a. Verleihung.

1) Die unmittelbare Reichsangehörigkeit kann verliehen werden

α) einem Ausländer, der sich in einem Schutzgebiete niedergelassen hat, oder einem Eingeborenen in einem Schutzgebiete;

β) einem ehemaligen Deutschen, der sich nicht im Inland niedergelassen hat; dem ehemaligen Deutschen steht gleich, wer von ihm abstammt oder an Kindes Statt angenommen ist (§ 33).

2) Einem Ausländer, der im Reichsdienst angestellt ist und seinen dienstlichen Wohnsitz im Ausland hat, muß auf seinen Antrag die unmittelbare Reichsangehörigkeit verliehen werden, wenn er ein Diensteinkommen aus der Reichskasse bezieht; sie kann ihm verliehen werden, wenn er ein solches Einkommen nicht bezieht (§ 34).

b. Sonstige Erwerbsgründe.

Nach § 35 finden auf die unmittelbare Reichsangehörigkeit die Vorschriften über die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaate (mit Ausnahme von §§ 4 II, 8 II, 10 S. 2, 11 S. 2, 12 S. 2, 14 und 21) entsprechende Anwendung; an die Stelle der Zentralbehörde bzw. der höheren Verwaltungsbehörde tritt der Reichskanzler bzw. die von ihm bezeichnete Behörde.

Demgemäß richten sich auch der Erwerb der unmittelbaren Reichsangehörigkeit durch Geburt, Legiti-

mation, Eheschließung, Aufnahme und die Wirkung für Ehefrau und Kinder im allgemeinen nach dem zu 1 α ausgeführten. Aus der Ausschließung des § 14 folgt, daß in den Schutzgebieten die Reichsangehörigkeit nicht durch Anstellung erworben wird.

β. Verlustgründe der unmittelbaren Reichsangehörigkeit.

Gemäß § 35 (α b) tritt der Verlust der unmittelbaren Reichsangehörigkeit nach der für den Verlust der Staatsangehörigkeit geltenden Vorschriften (1 β) ein.

3. Gemeinsame Vorschriften.

α. Das RStAG. ist am 1. Januar 1914 gleichzeitig mit einer Novelle zum RMilG. (S. 301) und zum WehrpflichtG. (S. 301) in Kraft getreten (§ 41).

β. Die von Bundesstaaten vor dem 1. Januar 1914 mit ausländischen Staaten geschlossenen Staatsverträge bleiben unberührt (§ 36).

γ. Gegen die Ablehnung des Antrags auf Aufnahme (§ 7), auf Einbürgerung (in den Fällen der §§ 10, 11, 15, 26, 30, 31, 32 III) oder auf Entlassung (in den Fällen der §§ 21, 22) ist der „Rekurs" zulässig. Zuständigkeit der Behörden und Verfahren bestimmen sich nach den Landesgesetzen, mangels landesgesetzlicher Vorschriften nach GewO. §§ 20, 21 (§ 40).

In Preußen erfolgt die Entscheidung durch den Regierungspräsidenten (in Berlin den Polizeipräsidenten, LVG. § 42 II) als „höhere Verwaltungsbehörde" im Sinne des RStAG.; gegen seinen die Aufnahme, Einbürgerung oder Entlassung ablehnenden Bescheid findet binnen 2 Wochen die Klage beim Oberverwaltungsgericht statt (ZustG. § 155). Vgl. MinVfg. v. 13. 2. 1914.

c. Rechte und Pflichten der Reichs- und Staatsangehörigen.

1. Rechte.

Die Rechte der Reichs- und Staatsangehörigen sind nach der üblichen Einteilung (S. 131) staatsbürgerliche (politische) und bürgerliche.

α. Die politischen Rechte, d. h. die Befugnisse auf Teilnahme an der Staatsverwaltung (auf Bildung des Gesamtwillens, S. 131, nach Jellinek „aktiver Status", Stimm- und Wahlrechte) beziehen sich im Regelfalle,

nämlich bei Besitz der Staatsangehörigkeit, sowohl auf das Reich als auch auf den Einzelstaat. Sie stehen grundsätzlich nur Inländern zu (vgl. bzgl. der Ausländer S. 321).

β. Die bürgerlichen Rechte, d. h. die Ansprüche gegenüber dem Staat auf positive Leistungen (Jellinek: „positiver Status", Recht auf Schutz) und auf Unterlassung von Eingriffen (Jellinek: „negativer Status", S. 131), richten sich ebenfalls gegen Reich und Einzelstaat, indessen nicht, wie die politischen Rechte, nur gegen denjenigen Einzelstaat, dem der einzelne angehört, sondern im allgemeinen auch gegen die anderen Bundesstaaten.

Es bestimmt nämlich RV. Art. 3 I: „Für ganz Deutschland besteht ein gemeinsames Indigenat mit der Wirkung, daß der Angehörige (Untertan, Staatsbürger) eines jeden Bundesstaats in jedem anderen Bundesstaat als Inländer zu behandeln und demgemäß zum festen Wohnsitz, zum Gewerbebetriebe, zu öffentlichen Ämtern, zur Erwerbung von Grundstücken, zur Erlangung des Staatsbürgerrechts und zum Genusse aller sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen, auch in betreff der Rechtsverfolgung und des Rechtsschutzes demselben gleich zu behandeln ist."

Diese Vorschrift hat nicht die Bedeutung, für alle Reichsangehörigen ein „Reichsbürgerrecht" zu schaffen, sondern will nur das Landesrecht, soweit es zwischen Inländern und Ausländern einen Unterschied macht, gegenüber den Angehörigen anderer Bundesstaaten außer Wirksamkeit setzen. Die Bedeutung des Art. 3 RV. ist also in gleichem Maße gesunken, wie die in ihm aufgeführten Rechtsgebiete reichsrechtlich geordnet sind, wie dies z. B. durch das Freizügigkeitsgesetz (S. 309), die Reichsgewerbeordnung (S. 330), das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (S. 216), die Reichsjustizgesetze und die übrigen Reichsgesetze geschehen ist.

RV. Art. 3 bezieht sich nach der herrschenden Lehre nur auf „Staatsangehörige", wie aus dem Zusatz „Untertan, Staatsbürger" hervorgeht, also auf physische, nicht auch auf juristische Personen (vgl. B. I § 12 b 1; a. M. RGZ. 6 142, vgl. auch 72 247). Das Reich pflegt jedoch seinen Schutz dem Aus-

lande gegenüber auch juristischen Personen zu gewähren, wenn diese im Inland ihren Sitz haben oder ihren Sitz zwar im Ausland, die Rechtsfähigkeit aber durch Verleihung seitens des Bundesrats erlangt haben.

Ausländer genießen die bürgerlichen Rechte in weitem Umfange. Vgl. im einzelnen S. 317.

2. Pflichten.

Den Rechten entsprechen Pflichten, auch hier in der Regel sowohl dem Reiche, wie dem Heimatstaat und unter Umständen auch anderen Gliedstaaten gegenüber. Man unterscheidet: die Treue-, Gehorsams- und Leistungspflicht.

α. Die Treuepflicht

besteht in der Verpflichtung, alle das Reich oder den Staat schädigenden Handlungen (Verrat) zu unterlassen. Die gegen den inneren Bestand gerichteten Handlungen werden als Hochverrat, die die äußere Sicherheit bedrohenden als Landesverrat bezeichnet. Der Landesverrat kann militärischer und diplomatischer (z. B. Verrat von Staatsgeheimnissen, absichtlich nachteilige Führung von Staatsgeschäften) sein.

Subjekt des Hoch- und Landesverrats können grundsätzlich nur Inländer sein. Der Staat bestraft aber aus Gründen der Selbsterhaltung auch derartige Handlungen von Ausländern (StGB. §§ 4[1], 91, 102; RG. gegen den Verrat militärischer Geheimnisse vom 3. Juli 1893). Das Waffentragen gegen das Deutsche Reich (StGB. § 88) wird jedoch nur bei Deutschen bestraft. Ferner ist bei militärischem Landesverrate (der nur noch gegen das Reich, nicht mehr gegen einen Bundesstaat möglich ist) gegen Ausländer nach dem Kriegsgebrauche zu verfahren, es sei denn, daß sie sich bei Begehung der Handlung unter dem Schutze des Deutschen Reichs oder eines Bundesstaats im Bundesgebiet aufhalten (StGB. § 91). Endlich wird eine im Auslande begangene landesverräterische Handlung nur an Deutschen gestraft (StGB. § 4[2]).

β. Die Gehorsamspflicht äußert sich:

a. in der Pflicht zur Beobachtung der Gesetze.

Hierzu sind grundsätzlich Inländer im Inland und Ausland (Personalitätsprinzip), Ausländer nur im Inlande (StGB. § 3, Territorialitätsprinzip, S. 17) verpflichtet. Einerseits aber werden Inländer wegen der im Auslande begangenen Verstöße gegen inländische Ge-

setze nur unter gewissen Beschränkungen und zuweilen unter Anwendung des ausländischen Rechts bestraft (StGB. §§ 4[3], 6); anderseits werden Ausländer auch bestraft wegen gewisser im Auslande begangener strafbarer Handlungen (StGB. § 4[1] und Sprengstoffgesetz vom 9. Juni 1884 § 12: Hochverrat, Münzverbrechen, Amtsverbrechen, Dynamitverbrechen, sog. natürliches Strafrecht);

b. in der Pflicht zur Befolgung der Verfügungen der Behörden.

Hierbei ist zu unterscheiden zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden. Inwieweit jemand verpflichtet ist, sich den inländischen Gerichten zu unterwerfen, das wird durch die Lehre vom Gerichtsstande (vgl. S. 160 und Z. I §§ 45, 46) geregelt. Den Anordnungen der Verwaltungsbehörden wird nur dann Gehorsam geschuldet, wenn diese Anordnungen nach den Gesetzen und der Verfassung des Staats gerechtfertigt sind.

Daher wird nach StGB. § 110 nur bestraft die öffentliche Aufforderung zum Ungehorsam gegen Gesetze, rechtsgültige Verordnungen und gegen die von der Obrigkeit innerhalb ihrer Zuständigkeit getroffenen Anordnungen. Ferner ist nach StGB. § 113 Voraussetzung des „Widerstands gegen die Staatsgewalt", daß der Beamte, dem Widerstand geleistet ist, sich in der rechtmäßigen Ausübung seines Amtes befunden hat. Nach der Praxis befindet sich ein „zur Vollstreckung von Gesetzen, von Befehlen und Anordnungen der Verwaltungsbehörden oder von Urteilen und Verfügungen der Gerichte berufener" (StGB. § 113) Vollstreckungsbeamter aber schon dann in rechtmäßiger Amtsausübung, wenn er den Befehl einer zum Erlaß eines solchen allgemein befugten Behörde in der gesetzlich vorgeschriebenen Weise ausführt, auch wenn der Befehl (objektiv) ungesetzlich ist. Man macht sich also z. B. eines Widerstands schuldig, wenn man den auf Grund eines vollstreckbaren Titels zur Pfändung schreitenden Gerichtsvollzieher hinauswirft, auch wenn die Vollstreckungsklausel nicht erteilt werden durfte, oder etwa gegen eine andere Person gleichen Namens gerichtet war, vorausgesetzt natürlich, daß der Gerichtsvollzieher die objektive Unrechtmäßigkeit des Befehls nicht kannte.

Der einfache Ungehorsam, der „passive Widerstand", ist übrigens regelmäßig nicht strafbar.

c. Die Leistungspflicht

besteht in der Verpflichtung teils zu Sachleistungen,

teils zu Dienstleistungen. Zu den Sachleistungen gehört die Steuerpflicht (S. 460) und die Pflicht, im öffentlichen Interesse gewisse Vermögensstücke, regelmäßig allerdings gegen Entschädigung, hinzugeben (Expropriation und Militärlasten, S. 542, 306). Zu den Dienstleistungen gehört die S. 300 besprochene Wehrpflicht und die Pflicht zur Übernahme gewisser Ehrenämter (munera publica), besonders des Schöffen- und Geschworenenamts (GVG. §§ 31 ff., 84 ff.) und des Amts eines Vormunds (BGB. §§ 1785 ff.). Über die beschränkte Heranziehung der Ausländer vgl. S. 321.

§ 32. III. Die Reichsgesetzgebung.

a. Ausübung der Gesetzgebung.

Nach RV. Art. 2 übt innerhalb des Bundesgebiets (RV. Art. 1, S. 212) das Reich das Recht der Gesetzgebung aus.

1. Gesetzgebende Faktoren sind (RV. Art. 5) der Bundesrat (S. 239) und der Reichstag (S. 253), nicht auch der Kaiser; denn ihm steht nach RV. Art. 17 nur die Ausfertigung und Verkündung der Reichsgesetze zu.

Die Verkündungsformel (S. 234) der Reichsgesetze („Wir Wilhelm, von Gottes Gnaden Deutscher Kaiser, König von Preußen usw. verordnen im Namen des Reichs [oder des Deutschen Reichs] nach erfolgter Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags, was folgt: . . .") bringt dies — trotz der offenbar beabsichtigten Abweichung von der Eingangsformel der preußischen Gesetze („Wir Wilhelm, von Gottes Gnaden König von Preußen usw., verordnen mit [oder unter] Zustimmung beider Häuser des Landtags Unserer [oder der] Monarchie, was folgt . . .") nicht völlig getreu zum Ausdrucke. Denn sie erweckt immerhin den Anschein, als ob der Erlaß des Gesetzesbefehls, die „Sanktion" (S. 152), vom Kaiser ausgehe und Bundesrat und Reichstag die beiden Kammern einer Volksvertretung seien.

Über die abweichende Rechtslage in Elsaß-Lothringen und in Preußen vgl. unten S. 483, 575.

2. Zu einem Reichsgesetze sind im allgemeinen Mehrheitsbeschlüsse der beiden gesetzgebenden Versammlungen erforderlich und ausreichend (RV. Art. 5) mit folgenden Ausnahmen:

α. Die Vorschriften über das Militärwesen, die Marine und die in Art. 35 bezeichneten indirekten Abgaben können gegen die Stimme des Präsidiums (Preußen) nicht verändert werden (Art. 5, 37).

β. Bei nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlichen Angelegenheiten werden im Bundesrate nur die Stimmen der beteiligten Bundesstaaten gezählt (Art. 7, vgl. S. 248 über die Beseitigung dieser „itio in partes" für den Reichstag).

γ. Verfassungsänderungen (d. h. — S. 203 — Änderungen der Verfassungsurkunde, aber auch materiell verfassungswidrige Gesetze, welche formell den Wortlaut der RV. nicht verändern) gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrate 14 Stimmen gegen sich haben (Art. 78 I, 2); sie können also weder gegen den Willen von Preußen noch gegen die vereinigten Stimmen von Bayern, Sachsen und Württemberg durchgesetzt werden.

δ. Zur Abänderung von Sonderrechten (iura singularia, oben S. 209) einzelner Bundesstaaten bedarf es ferner der Zustimmung des berechtigten Bundesstaats (Art. 78 II).

3. Die Zuständigkeit des Deutschen Reichs auf dem Gebiete der Gesetzgebung ist durch RV. Art. 4 bestimmt, kann aber durch verfassungsänderndes Gesetz erweitert werden, was auch bereits mehrfach geschehen ist (S. 202).

RV. Art. 4: „Der Beaufsichtigung seitens des Reichs und der Gesetzgebung desselben unterliegen die nachstehenden Angelegenheiten: —". Die Aufzählung ist nicht erschöpfend; vgl. ferner Art. 20 II, Art. 69, 75, 76, 78. Die Reichsgesetzgebung ist außerdem zuständig für die Regelung derjenigen Angelegenheiten, welche sich auf seine Verwaltungsorganisation beziehen: vgl. z. B. Art. 18 II und S. 275.

Aus der Voranstellung der „Beaufsichtigung" in Art. 4 wird vielfach gefolgert, daß ein Aufsichtsrecht des Reichs auch da bestehe, wo es nach Art. 4 Gesetze erlassen könne, nicht nur da, wo es bereits Gesetze erlassen habe. Doch ist dies nicht unbestritten; z. B. hat der Staatssekretär des Innern 1906 die Ablehnung der Beantwortung einer Interpellation über die Ausweisung von Ausländern u. a. damit begründet, daß die auf

die Fremdenpolizei bezügliche Verfassungsbestimmung (Art. 4 [1]) noch nicht durch Reichsgesetz ausgeführt sei.

4. Die Reichsgesetze schaffen absolut-gemeines Recht; denn sie gehen nach RV. Art. 2 den Landesgesetzen vor (S. 205).

Selbstverständlich kann sich aber ein Reichsgesetz auch nur subsidiäre Geltung beilegen. Ob die reichsrechtliche Regelung einer Materie als ausschließliche gewollt oder landesgesetzlicher Ergänzung zugänglich ist, ist mitunter in dem betreffenden Reichsgesetz ausdrücklich bestimmt (vgl. z. B. Reichsseuchengesetz vom 30. Juni 1900 § 48 S. 411), andernfalls aus den Umständen zu entnehmen (Kodifikation einer Materie).

Solange das Reich eine Materie (EGStGB. § 2, RV. Art. 4 sagt: „Angelegenheit") reichsgesetzlich noch nicht geregelt hat, untersteht sie im allgemeinen der Autonomie der Einzelstaaten. Doch sind zahlreiche Gegenstände der Zuständigkeit der Bundesstaaten völlig entrückt (so das Kriegswesen, die Kriegsmarine, bei der Handelsmarine die in RV. Art. 54 II aufgeführten Angelegenheiten, das gesamte Zollwesen nach Art. 35 usw.), S. 207.

Anderseits steht nichts entgegen, daß die Einzelstaaten bezüglich solcher Gegenstände, die überhaupt nicht der Gesetzgebung des Reichs unterliegen oder doch noch nicht reichsgesetzlich geregelt sind, Vereinbarungen über eine gleichmäßige Behandlung treffen (z. B. Grundsätze für den Vollzug gerichtlich erkannter Freiheitsstrafen, Bundesratsbeschluß vom 28. Oktober 1897).

5. Der Erlaß von Reichsverordnungen zwecks Ausführung der Reichsgesetze steht dem Bundesrate zu (Art. 7 [2], S. 239); hinsichtlich einzelner Rechtsgebiete (Post und Telegraph Art. 50, Marine Art. 53, Landheer Art. 63) ist er dem Kaiser zugewiesen.

a. Zorn entnimmt aus der staatsrechtlichen Stellung des Bundesrats (S. 237), daß dieser ein selbständiges, auf Ausführungsvorschriften nicht beschränktes Verordnungsrecht innerhalb der Schranken der Reichsgesetze habe; die herrschende Lehre ist anderer Meinung. Laband, dem die Mehrzahl der Staatsrechtslehrer folgt, beschränkt ferner die in RV. Art. 7 [2] dem Bundesrat gegebene allgemeine Befugnis auf den Erlaß von Verwaltungsverordnungen (S. 148), während Arndt und Anschütz auch Rechtsverordnungen aus Art. 7 [2] zulassen; das Reichsgericht neigt in RGZ. 40 70 (vgl. auch 76 19) der strengeren Auffassung zu, die jedoch in anderen Entscheidungen (RGZ. 55 150; 72 257) nicht zur Geltung gebracht ist. Unzweifelhaft kann dagegen durch besondere reichsgesetzliche Vorschrift die Ermächtigung zum Erlasse von Rechtsverordnungen erteilt werden (dem Bundesrate, dem Kaiser, dem Reichskanzler oder anderen Reichsbehörden, schließlich auch den Einzelstaaten). Ob mangels besonderer

Vorschrift das Verordnungsrecht weiter übertragen werden kann, ist streitig (dafür Arndt, dagegen Laband).

β. Notstandsverordnungen sind für das Reich nicht zugelassen (für Elsaß-Lothringen vgl. S. 481, für Preußen S. 578).

b. Gang der Gesetzgebung.

1. Jeder der beiden oben S. 231 genannten gesetzgebenden Körperschaften steht das Recht der sog. Initiative zu, d. h. Gesetzesvorlagen können sowohl vom Bundesrat an den Reichstag als auch umgekehrt gemacht werden.

α. Art. 23 spricht zwar dem Reichstage nur das Recht zu, „innerhalb der Kompetenz des Reichs" Gesetze vorzuschlagen. Da aber dem Reiche die „Kompetenz-Kompetenz" (S. 204) zusteht, so kann auch der Reichstag zu Verfassungsänderungen und Kompetenzerweiterungen die Initiative ergreifen.

β. Im Bundesrat ist nach Art. 7 II jedes Bundesglied befugt, „Vorschläge zu machen und in Vortrag zu bringen, und das Präsidium ist verpflichtet, dieselben der Beratung zu übergeben". Im Reichstage muß nach der Geschäftsordnung jeder Antrag von mindestens 15 Mitgliedern unterzeichnet sein. Geht der Gesetzesvorschlag vom Reichstag aus, so ist er von diesem dem Bundesrat in seiner nächsten Sitzung vorzulegen. Geht er dagegen vom Bundesrat aus, so wird die Vorlage nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrats im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht (RV. Art. 16), und zwar üblicherweise mit folgender Formel:

„Im Namen Seiner Majestät des Kaisers beehrt sich der Unterzeichnete den nebst Begründung beiliegenden Entwurf usw., wie solcher vom Bundesrat beschlossen worden, dem Reichstag zur verfassungsmäßigen Beschlußnahme vorzulegen. Der Reichskanzler".

Über die Einbringung der Gesetze in Preußen vgl. S. 580.

γ. Dem Kaiser steht, da er nicht gesetzgebender Faktor ist, das Recht der Initiative nach der RV. nicht zu. Doch hat sich infolge der Personeneinheit des Kaisers und Königs und infolge der Ausarbeitung der meisten Gesetzentwürfe in den Reichsämtern gewohnheitsmäßig eine sehr umfassende „Kaiserliche Initiative" herausgebildet. Daß es sich hierbei um eine selbständige Rechtsbildung handle, bestreitet allerdings Laband; nach ihm sind die „Präsidialanträge" im staatsrechtlichen Sinne preußische Anträge und werden als solche im Bundesrate behandelt.

δ. Die vor der „Einbringung" eines Entwurfs liegenden Vorarbeiten („Materialien", „Motive", „Denkschriften") sind für die staatsrechtliche Entstehung des Gesetzes belanglos.

Über ihre Verwertung für die Auslegung der Gesetze vgl. L. I § 5 c 3.

2. Demnächst sind für den Werdegang eines Gesetzes die folgenden Abschnitte zu unterscheiden.

α. Die Feststellung des Gesetzesinhalts.

Sie erfolgt durch übereinstimmenden Mehrheitsbeschluß von Bundesrat und Reichstag.

über die Behandlung der Gesetzentwürfe im Reichstag vgl. unten S. 255.

β. Die Sanktion, d. h. der Erlaß des Gesetzesbefehls (S. 152).

Diese erfolgt (vgl. S. 230) durch einen Beschluß des Bundesrats (S. 239), nicht durch den Kaiser. Daraus folgt, daß z. B. eine vom Reichstag unverändert angenommene Bundesratsvorlage noch einmal an den Bundesrat zurückgehen und dieser erst die Vorlegung an den Kaiser zur Ausfertigung und Verkündung beschließen muß, die Vorlage also immer noch zurückziehen kann, eine Praxis, die auch im Reiche geübt wird. Dagegen hat der Kaiser, da ihm die Sanktion nicht zusteht, kein Vetorecht. Denn nach RV. Art. 5 sind die übereinstimmenden Mehrheitsbeschlüsse von Bundesrat und Reichstag zu einer Reichsgesetzgebung ausreichend; es wäre aber auch ferner, falls der Kaiser allgemein befugt wäre, sein Veto einzulegen, die besondere Bestimmung des Art. 5 II überflüssig (Widerspruchsrecht des Präsidiums — also Preußens — bei Änderung der das Militärwesen, die Kriegsmarine und die indirekten Steuern betreffenden Einrichtungen).

So die herrschende Ansicht; a. M. Dernburg und Bornhak, welch letzterer aus der oben S. 230 wiedergegebenen Eingangsformel der Reichsgesetze, die von den gesetzgebenden Faktoren nie angefochten worden sei, das Sanktions- und damit das allgemeine Vetorecht des Kaisers folgert.

Der Kaiser darf aber nur Gesetze verkünden, die verfassungsmäßig zustande gekommen sind. Dies wird festgestellt durch

γ. die Ausfertigung (Promulgation). Hierunter versteht man die unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers (RV. Art. 17) erfolgende Beurkundung der Gesetzmäßigkeit des Verfahrens beim Zustandekommen des Gesetzes und der Echtheit des Gesetzestextes durch datierte Vollziehung seitens des Kaisers.

a. Die Frage, ob die Ausfertigung als besonderes Moment bei der Entstehung des Gesetzes aufzufassen ist, ist sehr bestritten.

Der im Texte vertretenen Ansicht folgen Laband (vgl. S. 152), Zorn, Haenel; a. M. besonders Gierke, welcher die Ausfertigung lediglich als eine selbstverständliche Folge des Verkündungsrechts auffaßt. Die RV. (Art. 17) unterscheidet jedenfalls Ausfertigung und Verkündung (noch schärfer die Verfassung von Elsaß-Lothringen, RG. vom 31. Mai 1911 Art. II § 5).

b. Streit herrscht ferner darüber, ob ein vom Reichstag beschlossener oder genehmigter Gesetzentwurf noch vom Bundesrat sanktioniert und vom Kaiser ausgefertigt und verkündet werden kann, nachdem die Legislaturperiode abgelaufen ist und Neuwahlen zum Reichstage stattgefunden haben. Diese Frage, die zuletzt bei Aufhebung des § 2 des Jesuitengesetzes, S. 310, aufgeworfen worden ist, ist — rebus sic stantibus, d. h. wenn sich die Voraussetzungen, unter denen der Gesetzentwurf gefaßt ist, nicht wesentlich geändert haben — zu bejahn (Laband, DJZ. 04 321).

d. Die Verkündung im Reichsgesetzblatte verleiht endlich den Gesetzen ihre verbindliche Kraft, und zwar mit dem vierzehnten Tage nach dem Ablaufe des Publikationstages (RV. Art. 2; also, wenn dieser der 1. eines Monats ist, am 15.; vgl. L. I § 2 b 3), sofern das betr. Gesetz nicht, wie es in den modernen Gesetzen meist geschieht, einen anderen Anfangstermin bestimmt.

a. Verzögert sich die Verkündung über diesen Tag oder seinen Anfang hinaus, so tritt das Gesetz mit der Verkündung in Kraft (streitig, wie hier Laband).

b. Streitig ist, wann die Reichsgesetze in Ermangelung besonderer Bestimmung für die im Auslande lebenden Reichsangehörigen wirksam werden.

1) Bezüglich der Konsularjurisdiktionsbezirke (oben S. 16) bestimmt KGG. § 30 (vgl. SchGG. § 3) besonderes: Neue Gesetze erlangen mangels besonderer Vorschriften in den in Europa, Ägypten und an der asiatischen Küste des Schwarzen oder des Mittelländischen Meeres liegenden Konsulargerichtsbezirken mit dem Ablaufe von zwei, im übrigen (auch in den Schutzgebieten) von vier Monaten, berechnet von dem der Ausgabe des betreffenden Stücks des Reichsgesetzblatts oder der Pr. Gesetzsammlung in Berlin folgenden Tage, verbindliche Kraft. Dies gilt aber nur für die nach KGG. § 19 (SchGG. § 3) in Kraft tretenden Gesetze, nicht für die besonders für die Konsulargerichtsbezirke oder Schutzgebiete erlassenen Gesetze; auf diese findet RV. Art. 2 Anwendung (streitig).

2) Dagegen fehlt eine solche Bestimmung z. B. in dem RG. vom 4. Mai 1870 über die Eheschließung und die Beurkundung des Personenstands von Reichsangehörigen im Ausland. In einem solchen Falle beginnt nach der einen Ansicht (Binding) die Geltung des Gesetzes — wie für das Inland

— mit dem 14. Tage nach dem Verkündungstage, nach der anderen Meinung (Laband) dagegen erst dann, wenn etwa das betr. Stück des RGBl. nach dem ausländischen Gebiete gelangt sein könnte und außerdem noch eine 14tägige Frist verstrichen ist.

c. Über Fehler bei der Verkündung oder der Ausfertigung von Reichsgesetzen vgl. S. 153 und L. I § 5 [2], über das richterliche Prüfungsrecht gegenüber Reichsgesetzen S. 155, L. I § 5 b und RG. im Recht 08 Nr. 2892. Keine Verkündung i. S. der Art. 2, 17 RV. ist die auf Grund besonderer gesetzlicher Ermächtigung häufig erfolgende „Bekanntmachung" von Gesetzestexten durch den Reichskanzler aus Anlaß größerer Novellen zu älteren Gesetzen.

d. Das amtliche Publikationsorgan führt bis zu Nr. 3 des Jahrgangs 1871 den Titel „Bundesgesetzblatt für den Norddeutschen Bund", von Nr. 4 bis Nr. 18 den Titel „Bundesgesetzblatt des Deutschen Bundes" und von Nr. 19 ab den Titel „Reichsgesetzblatt". Für die Verkündung von Bestimmungen, die der Aufnahme in das Reichsgesetzblatt nicht bedürfen, besteht seit 1873 ein im Reichsamte des Innern herausgegebenes „Zentralblatt für das Deutsche Reich". Daneben bestehen für einzelne Reichsämter besondere Organe („Amtsblatt des Reichspostamts", „Deutsches Kolonialblatt", „Marineverordnungsblatt"). Die Veröffentlichung amtlicher Anzeigen erfolgt durch den „Deutschen Reichs- und Königlich Preußischen Staatsanzeiger", eine amtliche, in Berlin erscheinende Tageszeitung. Über die Preußische „Gesetzsammlung" vgl. S. 577.

e. Auch auf Rechtsverordnungen will Laband das Erfordernis der Verkündung im Reichsgesetzblatt anwenden (vgl. auch S. 148). Die Praxis und das Reichsgericht (RGZ. 48 88) vertreten dagegen den Standpunkt, daß, soweit nicht im Einzelfall Abweichendes bestimmt sei, der Träger der Verordnungsgewalt die Form der Verkündung zu bestimmen habe. Nur die vom Kaiser erlassenen Verordnungen werden regelmäßig im Reichsgesetzblatte verkündet (vgl. Verordn. vom 26. Juli 1867 betr. die Einführung des Bundesgesetzblattes: sämtliche Bundesgesetze und Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidiums).

IV. Die Organe des Reichs.

§ 33. Der Bundesrat.*)

a. Zusammensetzung.

1. Der Bundesrat, in welchem die verbündeten Regierungen durch ihre Bevollmächtigten ihre Bundesrechte

*) Literatur: Perels, Stellvertretende Bevollmächtigte zum Bundesrat (08).

(S. 208) ausüben, ist der Vertreter des Trägers der Reichssouveränität (S. 206), das kollegiale Staatshaupt (S. 95). Es folgt mithin aus der Mitgliedschaft das Recht auf Teilnahme am Bundesrat (S. 209) für den einzelnen Staat, aber auch nur für diesen; deshalb hat der Kaiser als solcher, als Organ des Reiches, keine Vertretung im Bundesrat, sondern lediglich als König von Preußen.

α. Die Ausübung des Stimmrechts ist dem Reiche gegenüber lediglich ein Recht des Einzelstaates, nicht eine Pflicht; sie kann nach der RV. nicht erzwungen werden. Art. 7 III bestimmt als rechtliche Folge der Nichtausübung lediglich: „Nicht vertretene oder nicht instruierte Stimmen werden nicht gezählt."

β. Die Vollmacht (Legitimation) seiner Mitglieder prüft der Bundesrat, nicht dagegen ihre Instruktion, da diese sich nur auf das Verhältnis des Vertreters zum Einzelstaate bezieht. Über die „Inkompatibilität" der Zugehörigkeit zu Bundesrat und Reichstag vgl. unten S. 256.

2. Der Bundesrat ist kein „Oberhaus" einer Volksvertretung; denn seine Mitglieder stimmen nach ihrer Instruktion (S. 243). Er ist auch kein Reichsministerium; denn er führt keine laufende Verwaltung. Er ist endlich kein „Staatsrat" (S. 602); denn er hat keine nur begutachtende Tätigkeit. Er ist vielmehr ein staatsrechtlicher Gesandtenkongreß, wenigstens nach dem Sinne der RV.

Tatsächlich hat, ohne daß deren Wortlaut insoweit geändert wäre, die Stellung des Bundesrats wesentliche Wandlungen erfahren. Einerseits werden nicht selten Vorverhandlungen über Gesetzesvorschläge und sonstige Angelegenheiten zwischen der Reichsregierung und den Einzelstaaten außerhalb des Bundesrats (namentlich durch die preußischen Gesandtschaften, vgl. S. 597) gepflogen, so daß die Beschlußfassung des Bundesrats über derartig vorbereitete Vorlagen zur Form wird. Anderseits hat der Bundesrat durch seine umfassende auf Grund des Art. 7 (S. 239) und besonderer Reichsgesetze entfaltete Tätigkeit erhöhte Bedeutung erlangt. Er ist zur ständigen Versammlung geworden (S. 241), und in ihr sind nicht mehr nur die Bundesstaaten vertreten, sondern tatsächlich auch das Reich selbst, da die Chefs der obersten Reichsämter zu (preußischen) Bundesratsbevollmächtigten ernannt zu werden pflegen. Daneben hat sich infolge des Umfangs und der Verschiedenartigkeit der Aufgaben des Bundesrats (man denke z. B. an die vielen technischen und finanziellen Ausführungsbestimmungen) die der RV. unbekannte Einrichtung der „stellvertretenden Bundesratsbevollmächtigten" (meist Unterstaatssekretäre, Ministerialdirektoren und -räte) herausge-

bildet. Ihre Zahl ist nicht begrenzt und beträgt zurzeit im ganzen etwa 90. Es handelt sich hier um eine gewohnheitsrechtliche Bildung, die schließlich auch durch die Reichsschuldenordnung § 12 II, wonach auch stellvertretende Bevollmächtigte zum Bundesrate Mitglieder der Reichsschuldenkommission (S. 271) sein können, ihre gesetzliche Anerkennung gefunden hat. Unstreitig gilt die Inkompatibilität der Mitgliedschaft im Bundesrat und Reichstage (RV. Art. 9, 2, S. 256) auch für die stellvertretenden Bundesratsbevollmächtigten. Ob diese als Bundesratsbevollmächtigte im Sinne der sonstigen Vorschriften (GVG. §§ 18 II, 19, 35, 85; ZPO. §§ 382, 402, 904, RBG. § 91 — Mitglieder des Disziplinarhofs — usw.) anzusehn sind, ist zweifelhaft.

3. Elsaß-Lothringen ist kein Bundesstaat (S. 487), sondern Reichsland. Es hatte also von vornherein keine Vertretung im Bundesrat, indessen hatte seit dem RG. vom 4. Juli 1879 der Statthalter das Recht, Vertreter des Reichslandes mit beratender Stimme zum Bundesrat abzuordnen, wenn es sich entweder um Vorlagen der Landesgesetzgebung handelte oder sonst die Interessen des Reichslandes eine Vertretung erforderten (S. 480). Nach dem durch RG. vom 31. Mai 1911 eingefügten Art. 6 a RV. hat Elsaß-Lothringen dagegen 3 — vom Statthalter instruierte — Stimmen im Bundesrat. Diese werden jedoch bei der Beschlußfassung über Verfassungsänderungen sowie dann nicht mitgezählt, wenn nur durch ihren Hinzutritt Preußen die Mehrheit für sich oder den Stichentscheid erlangen würde (vgl. S. 481).

4. Nach RV. Art. 6 ist die Stimmführung der Bundesstaaten im Bundesrate die gleiche wie im Plenum des ehemaligen Deutschen Bundes (S. 190); nur hat Bayern 6 (statt 4) Stimmen, weil es auch schon im Zollbundesrate (S. 197) 6 Stimmen geführt hatte. Preußen führt demnach 17 Stimmen, nämlich außer den 4 preußischen: die 4 hannöverschen, 3 kurhessischen, 3 holsteinischen, 2 nassauischen, 1 Frankfurter des Bundestagsplenums, außerdem als 18. Stimme diejenige Waldecks auf Grund des Akzessionsvertrages vom 2. März 1887 (S. 526); die 3 elsaß-lothringischen Stimmen werden vom Statthalter geführt (S. 482). Sachsen und Württemberg führen je 4, Baden und Hessen je 3, Mecklenburg-Schwerin und Braunschweig je 2, die übrigen 17 Staaten je 1. Der Bundesrat zählt also insgesamt 61 (früher 58) Stimmen.

b. Zuständigkeit.

1. Dem Bundesrat, als dem Vertreter des Trägers der höchsten Reichsgewalt, stehen grundsätzlich alle Funktionen zu, welche nicht ausdrücklich auf andere Organe des Reichs übertragen sind. Demnach äußert sich seine Zuständigkeit auch in allen Richtungen oberster Staatsgewalt. Er ist:

α. Organ der Gesetzgebung (RV. Art. 5).

Insbesondere beschließt der Bundesrat (Art. 7[1], S. 234) „über die dem Reichstage zu machenden Vorlagen und die von demselben gefaßten Beschlüsse". Es steht ihm zu (S. 233) das Recht der Initiative; er wirkt mit bei der Feststellung des Gesetzesinhalts und nimmt die Sanktion der Gesetze vor;

β. Organ der Regierung.

Der Kaiser ist an die Mitwirkung des Bundesrats gebunden: bei Erklärung eines Angriffskriegs (Art. 11 Abs. 2, oben S. 199), beim Abschlusse von völkerrechtlichen Verträgen hinsichtlich der nach RV. Art. 4 der Reichsgesetzgebung unterliegenden Gegenstände (Art. 11 III), bei Vollstreckung der Bundesexekution (Art. 19), bei Auflösung des Reichstags (Art. 24), bei Ernennung gewisser Reichsbeamten (S. 275);

γ. Organ der Verwaltung.

Der Bundesrat beschließt vor allem „über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und -einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist" (Art. 7[2]), sowie „über Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der vorstehend erwähnten Vorschriften oder Einrichtungen hervortreten" (Art. 7[3]), er hat die Feststellung der Reichseinnahmen (Art. 39) und nimmt die Rechnungslegung über deren Verwendung entgegen (Art. 72);

Zu Art. 7[3] vgl. den aus Anlaß eines vielerörterten bayerischen Ministerialerlasses über den Vollzug des Jesuitengesetzes (S. 310) ergangenen Bundesratsbeschluß vom 28. November 1912 betr. die Ausführung des genannten Gesetzes (Ki. § 10 a 4 β).

δ. Organ der Rechtspflege.

a. Gemäß Art. 76 I hat der Bundesrat öffentlich-

rechtliche Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten auf Anrufen zu erledigen, wobei er sich auch eines Gerichtshofs (z. B. des Reichsgerichts, so 1890 in einem Streite zwischen Mecklenburg und Lübeck wegen der Trave) bedienen kann. Er hat insofern also die Stellung der „Austrägalinstanz" (S. 190) des Deutschen Bundes (vgl. Z. I § 11 [22]).

b. Ferner soll der Bundesrat (wie das „Bundesschiedsgericht" des Deutschen Bundes) Verfassungsstreitigkeiten in den Bundesstaaten, deren Verfassung kein Organ dafür vorgesehen hat, auf Anrufen gütlich ausgleichen, äußerstenfalls im Wege der Reichsgesetzgebung zur Erledigung bringen (Art. 76 II).

Zweifelhaft ist, ob Art. 76 I, II die Zuständigkeit des Bundesrats für die Erledigung von Thronfolgestreitigkeiten begründet. Laband, der diese Frage an sich verneint, erkennt dem Bundesrat immerhin die Befugnis zu, nicht nur bei Prüfung der Legitimation seiner Mitglieder „inzidenter" über das Thronfolgerecht zu entscheiden, sondern auch auf Grund des bundesstaatlichen Verhältnisses einzugreifen, da das Reich bei einem Streit um einen deutschen Thron unmittelbar beteiligt sei. Vgl. über den Lippischen Erbfolgestreit S. 80.

Auf jeden Fall handelte daher der Bundesrat innerhalb seiner Zuständigkeit, als er durch die Beschlüsse vom 2. Juli 1885 und 28. Februar 1907 in der braunschweigischen Thronfolgefrage die Regierung eines Mitglieds des Hauses Braunschweig-Lüneburg mit den Grundprinzipien der Bündnisverträge und der Reichsverfassung für unvereinbar erklärte, so lange der Herzog von Cumberland oder ein Mitglied seines Hauses Ansprüche auf preußische Gebietsteile (d. h. Hannover) erhöben; über die Aufgabe dieses Standpunktes durch den Bundesrat „im Hinblick auf die inzwischen eingetretene Veränderung der Sach- und Rechtslage" vgl. S. 77.

Dagegen liegt eine Verfassungsstreitigkeit im Sinne des Art. 76 II nicht vor, wenn es sich nicht um Aufrechterhaltung des geltenden Verfassungsrechts, sondern um das Streben einzelner Bevölkerungskreise nach Verfassungsreformen (Mecklenburg, vgl. S. 86) handelt. über die Polenfrage in Preußen siehe S. 520.

c. Endlich hat der Bundesrat bei Justizverweigerung einzugreifen (Art. 77; auch dies knüpft an eine ehemalige Bundesvorschrift an, Wiener Schlußakte Art. XXIX).

2. Für die zu 1 geschilderten Zwecke sind die in RV. Art. 8 genannten 8 Ausschüsse (für: 1. Landheer und

Festungen; 2. Seewesen; 3. Zoll- und Steuerwesen; 4. Handel und Verkehr; 5. Eisenbahnen, Post und Telegraphen; 6. Justizwesen; 7. Rechnungswesen; 8. auswärtige Angelegenheiten) gebildet, zu denen noch 4 Ausschüsse (für: 9. Elsaß-Lothringen; 10. die Verfassung; 11. die Geschäftsordnung; 12. das Eisenbahn-Gütertarifwesen) treten.

In jedem der 7 ersten Ausschüsse sind außer dem Präsidium (Preußen) mindestens 4 Bundesstaaten vertreten; tatsächlich haben fast alle Ausschüsse je 7 Mitglieder. Im Ausschusse für Landheer und Festungen hat Bayern einen ständigen Sitz; die übrigen Mitglieder, unter denen jedoch gemäß den Militärkonventionen je ein sächsischer und württembergischer Bevollmächtigter sich befinden muß, werden vom Kaiser ernannt, ebenso die Mitglieder des Ausschusses für Seewesen. Die Mitglieder der anderen Ausschüsse werden vom Bundesrate gewählt. In dem Ausschusse für die auswärtigen Angelegenheiten führt Bayern den Vorsitz, außerdem gehören zu demselben Bevollmächtigte von Sachsen, Württemberg und zwei vom Bundesrat alljährlich zu bestimmenden anderen Bundesstaaten (vgl. über diese durch das Einführungsgesetz zur RV. vom 16. April 1871 eingeführte Neuerung S. 199). Dagegen ist Preußen in diesem Ausschusse nicht vertreten; denn da er nur „zur Information und Diskussion der Einzelregierungen über den Stand der auswärtigen Politik" dient, diese Politik aber im wesentlichen vom Kaiser abhängt, so wäre eine Vertretung Preußens im Ausschusse zum Zwecke der Information ein innerer Widerspruch. Die Ausschüsse werden für jede Session bzw. alljährlich neu zusammengesetzt.

Jeder Staat hat in ihnen nur eine Stimme. Die Aufgabe der Ausschüsse ist im wesentlichen die Vorbereitung der Plenarbeschlüsse. Über die einzelnen besonderen Obliegenheiten vgl. RV. Art. 36 II, 39, 46, 56 I, 63 V.

c. Geschäftsgang.

1. Berufung, Eröffnung, Vertagung und Schließung des Bundesrats steht dem Kaiser zu (RV. Art. 12).

Der Bundesrat muß auf Verlangen von 1/3, jetzt also (S. 238) 21 Stimmen (RV. Art. 14) und stets gleichzeitig mit dem Reichstage (S. 254) berufen werden; er kann aber auch ohne letzteren (nicht aber der Reichstag ohne den Bundesrat) berufen werden (RV. Art. 13).

Tatsächlich ist der Bundesrat schon seit langem eine ständige Versammlung; selbstverständlich sind aber nicht alle 61 Bundesratsmitglieder ständig in Berlin (Wilhelmstr. 74 im Reichs-

amt des Innern) versammelt, zumal bei den mehrere Stimmen führenden Staaten ein einziger Bundesratsbevollmächtigter alle Stimmen seines Staats abgeben, ein Bundesratsbevollmächtigter auch mehrere Staaten vertreten und endlich sogar schriftliche Abstimmung erfolgen kann.

2. Leitung und Vorsitz liegt dem vom Kaiser zu ernennenden Reichskanzler ob, der sich vermöge schriftlicher Substitution durch jedes andere Bundesratsmitglied vertreten lassen kann (RV. Art. 15; vgl. über die Vorsitzberechtigung Bayerns bei Verhinderung aller preußischen Bundesratsbevollmächtigten S. 209).

3. Der Bundesrat beschließt — abgesehen von den S. 231 erwähnten Fällen — mit einfacher Mehrheit der vertretenen Stimmen.

In den S. 231 angegebenen Fällen ist richtiger Ansicht nach auch über die Vorfrage, ob eine Verfassungsänderung usw. vorliegt, mit einfacher Mehrheit abzustimmen.

Bei Stimmengleichheit gibt die Präsidialstimme den Ausschlag (Art. 7 III), also Preußen, nicht etwa auch Bayern, falls es (S. 209) wegen Verhinderung aller preuß. Bundesratsbevollmächtigten Preußen im Vorsitze vertreten sollte.

α. Die 3 elsaß-lothringischen Stimmen werden nicht gezählt (S. 238), wenn die Präsidialstimme (Preußen) nur durch Hinzutritt dieser Stimmen die Mehrheit für sich erlangen oder im Sinne des Art. 7 III, 3 (Stimmengleichheit) den Ausschlag geben würde. Das gleiche gilt bei der Beschlußfassung über Aenderungen der Verfassung (RV. Art. 6 a II in der Fassung des Art. I RG. über die Verfassung Elsaß-Lothringens vom 31. Mai 1911).

Die erstere Bestimmung soll verhüten, daß Preußens Stimmengewicht durch die vom Statthalter, als einer vom König von Preußen abhängigen, preußischen Einflüssen daher vielleicht zugänglichen Persönlichkeit, instruierten Stimmen vermehrt werde. Die letztere Vorschrift will umgekehrt verhindern, daß eine von Preußen gebilligte Verfassungsänderung an den elsaß-lothringischen Stimmen scheitert.

β. Bei Beschlußfassung über eine Angelegenheit, welche nach den Bestimmungen der Verfassung nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich ist, werden die Stimmen nur derjenigen Bundesstaaten gezählt, welchen

die Angelegenheit gemeinschaftlich ist (RV. Art. 7 IV): „itio in partes“ (S. 231).

4. Jeder Bundesstaat kann so viel Bevollmächtigte zum Bundesrat ernennen, wie er Stimmen hat. Die ihm zustehenden Stimmen kann er jedoch nur einheitlich abgeben (Art. 6 II). Er ist durch die Abstimmung seiner Bevollmächtigten auch dann gebunden, wenn letztere entgegen der ihnen erteilten Instruktion abstimmen; der Bundesrat darf die Übereinstimmung der Abgabe der Stimmen mit der Instruktion daher auch nicht nachprüfen.

5. Eine Beschlußfähigkeitszahl, sog. Quorum, wie beim Reichstage (S. 255), ist nicht vorgeschrieben.

Der Ausdruck „Quorum“ stammt aus der Bestallungsklausel der englischen Friedensrichter „quorum aliquem vestrum (folgen die Namen) unum esse volumus“, durch welche ausgedrückt werden sollte, daß eine bestimmte Zahl (hier z. B. einer) von mehreren bestellten Richtern bei den gerichtlichen Entscheidungen mitwirken sollte, also etwa der Grundsatz, welcher für das Deutsche Reich nach GVG. § 194 („Bei Entscheidungen dürfen Richter nur in der gesetzlich bestimmten Anzahl mitwirken“) kraft Gesetzes feststeht.

6. Über die Exterritorialität der Bundesratsmitglieder vgl. RV. Art. 10, GVG. §§ 18 bis 20 (S. 14 und Z. I § 13 b 3); über Besonderheiten ihrer Zeugnispflicht ZPO. §§ 382, 402, StPO. §§ 49, 72 (Vernehmung nur in Berlin, solange sie sich dort aufhalten, Z. I § 86 [6]).

7. Die Geschäftsordnung des Bundesrats datiert in revidierter (später mehrmals geänderter) Fassung vom 26. April 1880.

§ 34. Präsidium (Kaiser).*)

a. Allgemeines.

1. Das Präsidium des Reichs steht nach RV. Art. 11 dem Könige von Preußen (d. h., wie auch die Norddeutsche Bundesverfassung bestimmte, der Krone Preußen, also richtiger Ansicht nach auch einem in Preußen

*) Binding, Rechtliche Stellung des Kaisers (98); Fischer, Recht des Deutschen Kaisers (95); Rauer, Der Deutsche Kaiser (13); Rosenthal, Die Reichsregierung (11).

verfassungsmäßig berufenen Regenten) zu, welcher den Namen Deutscher Kaiser führt (nicht „Kaiser von Deutschland"; in internationalen Verträgen heißt er freilich „Empereur d'Allemagne" S. 202).

Ein etwa berufener Regent führt selbstverständlich nicht den Kaisertitel; denn dieser steht nur dem Träger der Preußischen Krone zu. Dagegen ist das Prädikat „Kaiserlich" auf den „Kronprinzen des Deutschen Reichs und von Preußen" ausgedehnt („Kaiserliche und Königliche Hoheit", Allerh. Erl. vom 18. Jan. 1871). Reichsinsignien sind die Kaiserkrone, das Kaiserliche Wappen und die Kaiserliche Standarte (Allerh. Erlaß vom 3. August 1871).

2. Der Kaiser ist, wie bereits oben S. 206 gezeigt, nicht der Souverän des Deutschen Reichs. Ihm stehen daher nur die Rechte zu, die ihm ausdrücklich übertragen sind (über die gegensätzliche Stellung des Königs von Preußen vgl. S. 550).

Gleichwohl hat das Kaisertum, ausgehend von der Vertretung des Reichs nach außen, dem Kommando über Heer und Flotte, der Ausübung der Staatsgewalt im Reichsland und der Schutzgewalt in den Schutzgebieten usw., im Laufe der Zeit eine immer steigende Bedeutung erlangt. Neben der „Gesamtheit der verbündeten Regierungen" hat sich die „Kaiserliche Regierung" als solche entwickelt. Sie hauptsächlich tritt durch den Reichskanzler und die Staatssekretäre im Reichstage hervor (unbeschadet des durch Art. 9 RV. auch jedem anderen Bundesratsbevollmächtigten gewährleisteten Rechts, die Ansichten seiner Regierung im Reichstage zu vertreten).

3. Auf die Reichsverfassung wird der Kaiser nicht vereidigt (vgl. dagegen für Preußen S. 554).

b. Die Regierungsrechte des Kaisers.

Der Kaiser ist ein selbständiges Organ des Reichs, nicht „Kollektivmandatar" der verbündeten Regierungen. Auch der Bundesrat ist, wie oben S. 239 ausgeführt ist, u. a. Organ der Regierung und der Verwaltung. Eine streng systematische Scheidung der Befugnisse des Kaisers von denen des Bundesrats ist nicht durchführbar. Im allgemeinen ist dem Bundesrate mehr die materielle Beschlußfassung, dem Kaiser mehr die Vollziehung und Ausführung zugewiesen (vgl. z. B. Art. 19), ohne daß dieser Gesichtspunkt überall durchgeführt wäre (vgl. z. B. Art. 7^2 einerseits und Art. 50 II anderseits). Im einzelnen liegen dem Kaiser die folgenden Funktionen ob:

1. Die Vertretung des Reichs, staatsrechtlich gegenüber den einzelnen Bundesstaaten, völkerrechtlich gegenüber dem Auslande (Art. 11 I).

Nach Laband auch privatrechtlich (doch bestehen in letzterer Beziehung zahlreiche Sonderbestimmungen, vgl. Z. II Anh. IV C, L. III Anh. II C).

α. Zu Friedensschlüssen bedarf er weder der Zustimmung des Bundesrats noch der des Reichstags; zur Kriegserklärung ist dagegen die Zustimmung des Bundesrats erforderlich, außer wenn schon ein Angriff auf das Bundesgebiet oder seine Küsten erfolgt ist (Art. 11 II; über die Schutzgebiete vgl. S. 503).

β. Bei Staatsverträgen mit fremden Staaten über nach Art. 4 der Reichsgesetzgebung unterliegende Gegenstände ist nach Art. 11 III zum Abschluß die (vorgängige) Zustimmung des Bundesrats und zu ihrer Gültigkeit die (nachträgliche) Genehmigung des Reichstags nötig (über den abweichenden Sprachgebrauch des BGB. siehe daselbst §§ 183, 184, auch unten S. 253).

a. An diese Vorschrift knüpfen sich zahlreiche Streitfragen. Allgemein wird zwar angenommen, daß die Vorschrift des Art. 11 III auf alle der Gesetzgebung im Sinne des Art. 5 unterliegenden Gegenstände zu erstrecken ist, also nicht nur auf die in Art. 4 aufgezählten. Zweifelhaft ist dagegen, welche Bedeutung den Erfordernissen der Zustimmung des Bundesrats und der Genehmigung des Reichstags beizulegen ist. Nach der herrschenden Lehre wird durch beide die völkerrechtliche Legitimation des Kaisers nicht beschränkt, sondern nur die staatsrechtliche Wirksamkeit (die Verpflichtung der Behörden und Bewohner des Reichs, sich nach dem Vertrage zu richten) bedingt; hieraus folgt dann allerdings die verfassungsrechtliche Verpflichtung des Kaisers, zur Vermeidung von Kollisionen zwischen völkerrechtlicher Bindung und staatsrechtlicher Durchführbarkeit, Verträge nur abzuschließen, wenn außer der Zustimmung des Bundesrats die Genehmigung des Reichstags bereits erfolgt oder doch mit Sicherheit zu erwarten ist. Erst durch den Gesetzesbefehl wird der Staatsvertrag im Inlande verbindlich. In der Praxis erfolgt übrigens die „Ratifikation" (S. 176) gewöhnlich erst nach der Zustimmung von Bundesrat und Reichstag, nur daß inkorrekter Weise ein besonderes den Staatsvertrag vollziehendes Gesetz nicht erlassen zu werden pflegt; vielmehr wird im RGBl. nur der Text des Vertrags — ohne Unterschrift des Kaisers und ohne Gegenzeichnung des Reichskanzlers — und der Ratifikationsvermerk abgedruckt (gebilligt in einer Entsch. des RG.

vom 24. Januar 1898, vgl. auch oben S. 177). Mitunter erweist sich jedoch außerdem noch ein besonderes Gesetz als erforderlich, insbesondere um abweichende ältere Gesetze mit den neuen Bestimmungen in Einklang zu bringen (vgl. z. B. die internationalen Übereinkommen über den Zusammenstoß von Schiffen und die Hilfsleistung und Bergung in Seenot vom 23. Sept. 1910, RGBl. 13 49, und das RG. vom 7. Januar 1913). Über Vereinbarungen mit fremden Staaten auf dem Gebiete des sozialen Versicherungsrechts vgl. RVO. § 157.

In weniger wichtigen Angelegenheiten tritt an Stelle der kaiserlichen Ratifikation die einfache Genehmigung durch die Regierung (z. B. RGBl. 00 781), oder der Vertragsschluß wird sofort durch Unterzeichnung einer gemeinschaftlichen Urkunde durch die Bevollmächtigten der Vertragsteile oder durch Schriftwechsel zwischen ihnen vollzogen (z. B. RGBl. 13 601).

b. Zwischen Reich und Einzelstaat ist die Zuständigkeit zum Abschlusse von Staatsverträgen entsprechend der Zuständigkeit für die Gesetzgebung und Verwaltung (vgl. oben S. 207) abzugrenzen. Ausschließlich zuständig zu Vertragsschlüssen ist das Reich für die seiner alleinigen Gesetzgebungskompetenz unterliegenden Gegenstände, so z. B. die auswärtige Politik, die Organisation des Reichs, das Zoll-, Konsulats-, Seeschiffahrts-, Post- und Telegraphenwesen, in letzterer Beziehung allerdings mit den aus RV. Art. 52 III, Bayerischem Schlußprotokoll XI und dem Schlußprotokolle zum Art. 8 § 6 des Zollvereinsvertrags vom 8. Juli 1867 sich ergebenden Beschränkungen. Soweit dem Reiche die fakultative Gesetzgebungskompetenz zusteht und es davon noch keinen oder keinen ausschließenden Gebrauch gemacht hat, können die Einzelstaaten Verträge abschließen; die einzelstaatlichen Verträge und die darauf beruhenden einzelstaatlichen Vorschriften werden aber hinfällig, sobald das Reich selbst über denselben Gegenstand mit dem ausländischen Staat einen Vertrag schließt oder — dies dürfte aber uneingeschränkt nur für Verträge der Bundesstaaten untereinander anzuerkennen sein — ein Gesetz erläßt (vgl. z. B. den deutsch-niederländischen Auslieferungsvertrag vom 31. Dez. 1896 Art. 19, SchiffahrtsAbgG. vom 24. Dez. 1911 Art. V, ferner RGSt. 4 271, aber auch RGZ. 24 12; 26 128); doch kann das Reich die Fortdauer der einzelstaatlichen Verträge anordnen (z. B. EGBGB. Art. 56, Reichs- und StaatsangehörigkeitsG. § 36, SchiffahrtsAbgG. Art. VI). Wo das Reich zwar eine gesetzliche Regelung vorgenommen, aber den Einzelstaaten die Verwaltung mehr oder minder belassen hat, können diese untereinander und mit dem Reiche Verträge eingehen (z. B. Militärkonventionen, RV. Art. 66, Vereinbarungen über Ausübung der ordentlichen streitigen Gerichtsbarkeit: gemeinschaftliche Gerichte, Z. I § 10 [10]). Hinsichtlich der weder der Gesetzgebung noch der Verwaltung des Reichs unterliegenden Gegenstände (z. B. Kirchen- und Schulwesen) ist die Vertragsfreiheit der Einzelstaaten grundsätzlich unbeschränkt.

2. Die Reichsgesetze sind vom Kaiser auszufertigen und zu verkünden (Art. 17), die gesetzgebenden Körperschaften von ihm zu berufen und zu verabschieden (Art. 12). Er hat die Ausführung der Reichsgesetze zu überwachen (Art. 17, 36), vielfach auch die Ausführungsverordnungen zu erlassen.

3. In der Reichsverwaltung, deren oberste Leitung ebenso wie die der Reichspolitik ihm zusteht, ernennt und entläßt er die (unmittelbaren) Reichsbeamten (Art. 18) und gewisse Klassen von Offizieren (S. 288), den Reichskanzler (Art. 15) und den Statthalter von Elsaß-Lothringen (RG. vom 31. Mai 1911 Art. II § 2). Ihm steht zu: Die Ausführung der Bundesexekution (Art. 19), die obere Leitung der Post- und Telegraphenverwaltung (Art. 50), die Aufsicht über das Konsulatwesen (Art. 56), der Oberbefehl über Heer und Marine (Art. 53, 63, S. 288), auch die Erklärung des Kriegszustands (Art. 68). Er übt die Staatsgewalt im Reichsland (S. 481), die Schutzgewalt in den Schutzgebieten (S. 492) aus: „territoriale Fundierung des Kaisertums" (Laband).

4. Das Begnadigungsrecht steht dem Kaiser zu:

α. in den Sachen, in denen das Reichsgericht in erster und letzter Instanz erkannt hat (StPO. § 484, d. h. bei Hochverrat gegen Kaiser und Reich und bei Landesverrat gegen das Deutsche Reich, GVG. § 136[1]);

β. in Konsularstrafsachen (RG. vom 7. April 1900, oben S. 16, § 72);

γ. in Marinestrafsachen (Kaiserl. Erlaß vom 23. Mai 1876, vgl. auch MilStGO. §§ 424 ff.);

δ. betreffs der Urteile der Prisengerichte (vgl. die freilich nur auf die damalige ostafrikanische Blockade bezügliche Kaiserl. Verordn. vom 15. Februar 1889 § 27);

ε. in Elsaß-Lothringen (RG. vom 31. Mai 1911 Art. II § 1, betreffs der Geldstrafen ist das Begnadigungsrecht dem Statthalter übertragen);

ζ. in Disziplinarsachen der Reichsbeamten (Reichsbeamtengesetz vom 18. Mai 1907 § 118);

η. in den deutschen Schutzgebieten (S. 499).

Die Reichsverfassung (vgl. dagegen PrVU. Art. 49) kennt ein Begnadigungsrecht des Kaisers nicht. Sofern ein solches aber auf Grund besonderer Gesetze (s. o.) besteht, beschränkt es das Begnadigungsrecht der Landesherren (unten S. 556).

5. Dem Kaiser wird von Reichs wegen keine Zivilliste (S. 562), sondern nur ein sog. Dispositionsfonds zu Gnadenbewilligungen gewährt (die der Forderungspfändung nicht unterliegen, DJZ. 13 798).

§ 35. Der Reichstag.*)

a. Natur des Reichstags.

Der Reichstag ist, im Gegensatze zum Bundesrat, eine Vertretung des gesamten deutschen Volkes; RV. Art. 29: „Die Mitglieder des Reichstags sind Vertreter des gesamten Volkes und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden" (Verbot des „imperativen Mandats", ähnlich schon PrVU. Art. 83). Hieraus folgt, daß die Teilnahme am Reichstag kein Mitgliedschaftsrecht des Einzelstaats als solchen ist. Daher ist auch Elsaß-Lothringen von vornherein im Reichstage vertreten gewesen. In folgerichtiger Durchführung der Vertretung des gesamten Volkes ist durch RG. vom 24. Februar 1873 (oben S. 202) die itio in partes für den Reichstag beseitigt worden, während sie für den Bundesrat noch besteht (oben S. 243).

Durch Art. 29 wird nicht eine „Stellvertretung" oder „gesetzliche Vertretung" (so Bornhak) des Volks, das ja kein Rechtssubjekt ist, begründet. In der realen Politik hat sich, wie schon S. 87 angedeutet, das in Art. 29 aufgestellte Ideal nicht durchführen lassen. Teils nationale und konfessionelle Fragen, namentlich aber die wirtschaftlichen Kämpfe haben die Gruppierung der Abgeordneten nach politischen Parteien bewirkt, und die organisierten Vereinigungen dieser politisch Gleichgesinnten im Parlamente (Fraktionen) spielen in der inneren Politik eine wesentliche Rolle, wenngleich der Begriff der Fraktion z. B. weder in der RV. noch in der Geschäftsordnung des Reichstags (S. 255) anerkannt ist. Im Reichstage werden im Anschluß an § 22 der GeschO. zu einer Fraktion im Sinne der Berücksichtigung bei Bildung des „Seniorenkonvents" (d. h. der Ver-

*) Literatur: Jungheim, Reichstagshandbuch (12); Perels, Das autonome Reichstagsrecht (03).

trauensmänner der einzelnen Fraktionen, die sich unter Leitung des Reichstagspräsidenten über die geschäftliche Behandlung der Reichstagsaufgaben besprechen und gewohnheitsmäßig über die von jeder Fraktion in die „Kommissionen", S. 255, zu entsendende Zahl von Abgeordneten entscheiden) mindestens 15 Mitglieder (mit Einschluß der „Hospitanten") verlangt. Die Fraktionen bestimmen tatsächlich meistens die Abstimmung und die Redner („Parteidisziplin").

b. Zusammensetzung.

Der Reichstag geht aus allgemeinen und direkten Wahlen mit geheimer Abstimmung und gleichem Wahlrecht hervor (RV. Art. 20), welche noch auf Grund des Wahlgesetzes für den Reichstag des Norddeutschen Bundes vom 31. Mai 1869 (geändert durch § 23 des Reichsvereinsgesetzes vom 19. April 1908) vollzogen werden.

Gemäß § 15 des Wahlgesetzes ist unter dem 28. Mai 1870 ein Wahlreglement ergangen, welches im Laufe der Zeit zahlreiche Nachträge und Abänderungen erfahren hat, so durch die unter Zustimmung des Reichstags gefaßten Bundesratsbeschlüsse gemäß Bekanntmachungen des Reichskanzlers vom 28. April 1903 und 4. Juni 1913, durch welche vor allem die Wahrung des Wahlgeheimnisses gesichert werden soll. Die Stimmzettel müssen nach diesen Vorschriften von weißem Papier in der Größe von 9 zu 12 cm hergestellt sein, dürfen mit keinem Kennzeichen versehen sein und sind von dem Wähler in einem mit amtlichem Stempel versehenen, undurchsichtigen Umschlage (Größe 12—15) abzugeben, in welchen der Wähler seinen Zettel unbeobachtet zu legen hat. Um letzteres zu ermöglichen, sind wieder Nebenräume bereitzustellen, welche nur durch das Wahllokal betretbar und mit diesem unmittelbar verbunden sind, oder sonstige Vorrichtungen an besonderen vom Vorstandstisch getrennten Nebentischen zu treffen. Auf den Vorstandstisch wird ein verdecktes Gefäß (Wahlurne) gestellt, das im Innern mindestens 90 cm hoch sein und mindestens 35 cm von einander abstehende gegenüberliegende Wände haben muß (Wahlregl. § 11). Das Wahlregl. enthält außerdem Bestimmungen über die Bildung der Wählerlisten und die Wahlbezirke, den Gang der Wahlhandlung, die Ermittlung des Wahlergebnisses und die Stichwahl.

1. Wähler (aktiv-wahlberechtigt)

ist jeder 25jährige männliche Deutsche in dem Bundesstaat, in welchem er seinen Wohnsitz hat.

Auch dieser Satz ist eine Folge davon, daß der Reichstag als Vertretung des gesamten deutschen Volkes gilt. Es ist also gleichgültig, ob der Wähler auch die Staatsangehörigkeit (oben S. 216) des Bundesstaats besitzt, in welchem er sein Wahlrecht ausübt. Voraussetzungen sind vielmehr nur: Reichsange-

hörigkeit, männliches Geschlecht, Vollendung des 25. Jahrs, Wohnsitz in einem Bundesstaat. Es kann mithin ein Preuße in München, ein Bayer in Berlin zum Deutschen Reichstag wählen, nicht aber z. B. ein Preuße in München sein Wahlrecht zum Preußischen Abgeordnetenhaus ausüben. Ebensowenig wählt natürlich ein Preuße in München zur Bayerischen Abgeordnetenkammer. Wohl aber ist jeder Deutsche in jedem Bundesstaat zum Schöffen-, Geschworenen- und Vormundschaftsamt fähig und zur Übernahme des Amtes verpflichtet (GVG. §§ 31, 84, BGB. § 1785).

α. Das aktive (nicht aber das passive!) Wahlrecht ruht:

a. für Militärpersonen des Heeres und der Marine, solange sie sich bei der Fahne befinden (Reichsmilitärgesetz vom 2. Mai 1874 § 49, Wahlgesetz § 2), mit Ausnahme der Militärbeamten;

Da die Landesherren als Kontingentsherren (S. 290) jedenfalls zur Armee gehören, sind sie schon aus diesem Grunde nicht aktiv-wahlfähig. Für ihre Familienmitglieder besteht dagegen, soweit sie nicht zur aktiven Armee gehören, kein Hinderungsgrund.

b. für Personen, welche sich zur Zeit der Wahl in einem Wahlbezirk aufhalten, in welchem sie keinen Wohnsitz haben (oder ihren Wohnsitz außerhalb eines Wahlbezirks, z. B. in einem Schutzgebiet haben);

c. für Personen, welche nicht in die Listen aufgenommen sind.

β. Das aktive Wahlrecht verlieren bevormundete, im Konkurs befindliche, eine Armenunterstützung aus öffentlichen Mitteln beziehende und der bürgerlichen Ehrenrechte verlustige Personen nach Maßgabe der näheren Bestimmungen in § 3 des WahlG. und §§ 32 ff. StGB.

Nach dem RG., betr. die Einwirkung von Armenunterstützung auf öffentliche Rechte, vom 15. März 1909 sind jedoch nicht als Armenunterstützung anzusehn: Krankenunterstützung; einem Angehörigen wegen Gebrechen gewährte Anstaltspflege; Unterstützungen zwecks Jugendfürsorge, Erziehung oder Ausbildung; vereinzelte Unterstützungen zur Hebung einer augenblicklichen Notlage; erstattete Unterstützungen.

2. Wählbar (passiv-wahlberechtigt)

ist jeder aktiv-wahlberechtigte Deutsche (auch wenn seine Wahlberechtigung ruht, z. B. eine Militärperson), sofern er seit einem Jahre die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaate besitzt.

Nach § 9 II des Schutzgebietsgesetzes sind die dort naturalisierten Reichsangehörigen wählbar; dagegen sind der Kaiser, die Landesherren, die regierenden Bürgermeister der Freien Städte nicht als in den Reichstag wählbar anzusehn, denn sie haben ihr Organ im Bundesrat. Anderseits sind die Mitglieder der landesherrlichen Familien und die hanseatischen Senatoren wählbar. Eine dem Art. 74 II PrVU. (Mitglieder der Oberrechnungskammer) entsprechende Vorschrift für den Rechnungshof des Deutschen Reichs besteht nicht. Bundesratsmitglieder (z. B. der Reichskanzler) sind an sich wählbar; wenn sie die Wahl annehmen, scheiden sie nach RV. Art. 9, 2 aus dem Bundesrat aus.

3. Die Legislaturperiode (Art. 24)

ist durch RG. vom 19. März 1888 von drei auf fünf Jahre verlängert (S. 202). Streitig ist, ob diese fünf Jahre vom Tage der allgemeinen Wahlen (so die herrschende Ansicht; vgl. auch Art. II § 8 III des RG. vom 31. Mai 1911 für Elsaß-Lothringen) oder vom Tage des ersten Zusammentritts des Reichstages an zu berechnen sind. Auf je 100 000 Seelen soll nach dem Wahlgesetz ein Abgeordneter kommen. Der Reichstag, welcher im Norddeutschen Bunde 297 Mitglieder hatte, zählt (nachdem für Bayern 48, Württemberg 17, Baden 14, Südhessen 6 und für Elsaß-Lothringen 15 Mitglieder hinzugekommen sind) 397 Mitglieder, was der gegenwärtigen Bevölkerungsziffer (am 1. Dezember 1910: 64 925 993) freilich nicht mehr entspricht.

4. Das Wahlverfahren.

α. Anordnung und Festsetzung des Tages der allgemeinen Wahlen erfolgt durch Kaiserliche Verordnung (Wahlgesetz § 14). Die allgemeinen Wahlen (nicht aber auch die Stichwahlen) erfolgen im ganzen Reich an einem vom Kaiser zu bestimmenden Tage von 10 Uhr vorm. bis 7 Uhr nachm.

β. Jeder Abgeordnete wird in einem besonderen Wahlkreise gewählt (über Abänderung der Wahlkreiseinteilung vgl. Wahlgesetz § 6 und dazu RG. vom 20. Juni 1873, 18. Febr. 1906, 22. Juli 1913; für Elsaß-Lothringen genügt Bundesratsbeschluß, RG. vom 25. Juni 1873 § 6 II). Jeder Wahlkreis ist wieder in Wahlbezirke geteilt. Für jeden Wahlbezirk ist vom Gemeinde- oder Ortsvorstand eine Wahlliste anzufertigen

und spätestens 4 Wochen vor dem Tage der Wahl zu jedermanns Einsicht während eines Zeitraumes von mindestens 8 Tagen auszulegen (Wahlgeſ. § 8).

γ. Die Wahl erfolgt durch geheime Abstimmung mittels weißer, mit keinem Kennzeichen versehener Zettel, welche in eine Wahlurne (S. 249) gelegt und vom Wahlvorsteher gesammelt werden, während die Wahlprotokolle an den Wahlkommissar zur Verkündung des Resultats binnen 4 Tagen gesandt werden.

δ. Die Wahl erfolgt durch absolute Stimmenmehrheit; über die Annahme der Wahl hat der Gewählte sich binnen 8 Tagen zu erklären.

Lehnt er ab, so findet Neuwahl statt; ergibt sich für einen Kandidaten keine absolute Stimmenmehrheit, so ist Stichwahl zwischen den beiden Kandidaten, die die meisten Stimmen erhalten haben, erforderlich, für welche der Wahlkommissar den Termin festsetzt. Ersatzwahl wird vorgenommen, wenn während der Legislaturperiode ein Abgeordneter, z. B. durch Tod oder Annahme eines Staatsamts mit höherem Rang oder höherer Besoldung (S. 258) ausscheidet.

ε. Die Prüfung des Wahlverfahrens steht dem Reichstage selbst zu (RV. Art. 27). Bis zur Ungültigkeitserklärung hat der Gewählte Sitz und Stimme im Reichstag.

Die Entscheidung des Reichstags erfolgt nach freiem Ermessen. Jedoch hat sich eine ständige Praxis gebildet. Das Verfahren regelt die Geschäftsordnung (§§ 3 ff.). Zweifelhaft ist, ob die in § 4 für Wahlanfechtungen gesetzte Frist von 10 Tagen (seit Eröffnung des Reichstags) die Ungültigkeitserklärung infolge erst später aufgedeckter Mängel hindert. Der Reichstag kann Beweiserhebungen nicht selbst vornehmen, wendet sich vielmehr an den Reichskanzler; in Preußen wird dann durch Vermittlung des Ministers des Innern und des Regierungspräsidenten z. B. um Zeugenvernehmungen das Amtsgericht ersucht (vgl. § 38 der Allerh. Vo. vom 2. Januar 1849, Z. I § 24[13]; DJZ. 13 103); ob sich das Verfahren vor dem Amtsgerichte nach den Vorschriften der ZPO., StPO. oder des FGG. richtet, ist streitig (vgl. Recht 09 93; DJZ. 12 196, 306). Über die Wahlprüfungen bezüglich der elsaß-lothringischen Landtagsmitglieder s. S. 486.

c. Zuständigkeit des Reichstags.

Der Reichstag ist wesentlich Organ der Gesetzgebung (RV. Art. 5, 23, 73, 76 II), aber auch der Verwaltung und Regierung (Art. 11 III, 26, 72). Besonders

hat der Reichstag auch bei der alljährlichen Feststellung des Reichshaushaltsetats mitzuwirken (RV. Art. 69).

Die Tätigkeit des Reichstags tritt in vier verschiedenen Formen auf.

1. Für einzelne Akte ist seine Mitwirkung erforderlich, d. h. der Akt wird erst durch Zustimmung des Reichstags rechtsgültig (Gesetz im formellen Sinne, S. 145), so bei der Reichsgesetzgebung (RV. Art. 5) einschließlich der Feststellung des Reichshaushaltsetats (Art. 69, das Etatsjahr läuft im Reiche, wie in Preußen, vom 1. April bis zum 31. März) und der Aufnahme von Anleihen (Art. 73).

2. Mitunter ist die Genehmigung genügend, d. h. der vorgenommene Akt ist schon vor der Zustimmung des Reichstags rechtsgültig, die letztere muß aber eingeholt werden.

α. Mitwirkung und Genehmigung verhalten sich also wie vorherige Zustimmung (Einwilligung) und nachträgliche Zustimmung (Genehmigung) nach BGB. §§ 183, 184; vgl. hierzu S. 245.

β. Genehmigung ist erforderlich bei Eingehung von Verträgen, die einen der Gesetzgebung unterliegenden Gegenstand regeln (RV. Art. 11 III, oben S. 245). Ferner ist bei Übertragung des Verordnungsrechts an einzelne Regierungsorgane in manchen Reichsgesetzen vorgeschrieben, daß sie dem Reichstage vorzulegen sind, sei es zur Genehmigung mit der Wirkung, daß sie bei Versagung entweder von selbst außer Kraft treten (z. B. EG.ZPO. § 6 II) oder außer Kraft zu setzen sind (z. B. GewO. § 56 b II), sei es zur Kenntnisnahme mit der Befugnis des Reichstags, die Außerkraftsetzung zu verlangen (z. B. NahrungsmittelG. § 7), oder endlich zur Kenntnisnahme schlechthin (z. B. GewO. § 139 a).

3. Zuweilen hat der Reichstag das Recht der Kenntnisnahme, d. h. ein Recht darauf, über die Tätigkeit der Regierungsorgane durch deren Berichte unterrichtet zu werden (z. B. FinanzG. vom 3. Juli 1913 § 8 II: Bericht über die Bestände des silbernen und goldenen Reichskriegsschatzes).

4. Nach RV. Art. 23 hat der Reichstag das Recht der „Initiative" bei Gesetzesvorschlägen und der Überweisung der an ihn gerichteten Petitionen an den Bundesrat oder den Reichskanzler.

Nicht besonders erwähnt (wie in PrVU. Art. 81), aber selbstverständlich (vgl. auch GeschO. §§ 67, 68) ist das Recht des Reichstags, *Adressen* an den Kaiser und *Interpellationen* (Anfragen) an den Reichskanzler zu richten. Nach §§ 32, 33 der GeschO. muß jede Interpellation an den Reichskanzler von 30, die sofortige Besprechung der Beantwortung einer solchen von 50 Mitgliedern beantragt sein. Nach dem durch Reichstagsbeschluß vom 8. Mai 1912 eingefügten § 33 a kann bei der Besprechung einer Interpellation von mindestens 30 Mitgliedern die Feststellung beantragt werden, daß die Behandlung der fraglichen Angelegenheit durch den Reichskanzler der Anschauung des Reichstags entspricht („*Vertrauensvotum*"), oder nicht entspricht („*Mißtrauensvotum*"; 1913 gegen die — nach Ansicht mancher allerdings nicht vor das Forum des Reichstags gehörige — preußische Polenenteignungspolitik, unten S. 521, und im Falle Zabern angewendet). Zur Vereinfachung des Geschäftsgangs hat der Reichstag (§§ 31 a—c, Beschlüsse vom 3. und 8. Mai 1912) im Einverständnisse mit dem Reichskanzler die sog. „*kurzen Anfragen*" an den Reichskanzler (in Schriftform, aber mit mündlicher oder schriftlicher Antwort) eingeführt. Eine staatsrechtliche Beantwortungspflicht besteht nicht.

Über die Zulässigkeit und die beschränkten Befugnisse parlamentarischer Untersuchungskommissionen vgl. DJZ. 13 604 (Laband); in der RV. sind sie — im Gegensatze zur PrVU. (S. 579) — nicht ausdrücklich vorgesehen. Die im Anschluß an die Kruppschen Prozesse wegen Bestechung von Militärpersonen zur Erlangung von Nachrichten über die Rüstungen gebildete „Rüstungskommission" ist eine vom *Reichskanzler* einberufene Kommission, zu der allerdings auch Reichstagsmitglieder gehören.

d. *Geschäftsgang.*

1. Der Reichstag hat *nicht das Recht der Selbstversammlung* (S. 241). Vielmehr steht es nach RV. Art. 12 dem Kaiser zu, den Reichstag zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen (S. 247).

Die *Berufung* des Reichstags muß, schon der Feststellung des Etats wegen, mindestens alljährlich erfolgen (Art. 13). Die *Vertagung* darf ohne Zustimmung des Reichstags die Frist von 30 Tagen nicht übersteigen und während derselben Session nicht wiederholt werden (Art. 26).

Die Selbstvertagung (durch den Reichstag oder den Präsidenten) ist in der RV. nicht geregelt; sie findet namentlich aus Anlaß von Festtagen oder Erschöpfung des Verhandlungsstoffs statt.

Die Auflösung des Reichstags während einer Legislaturperiode erfordert einen Bundesratsbeschluß unter Zustimmung des Kaisers (Art. 24). Binnen 60 Tagen nach der Auflösung müssen die Wähler, binnen 90 Tagen der Reichstag versammelt werden (Art. 25).

Bei einer Auflösung endet die Legislaturperiode; der Reichstag muß neu gewählt werden. Mit der Schließung endet die Sitzungsperiode; der Reichstag muß sich nach der Wiederberufung von neuem „konstituieren". Alle Geschäfte, insbesondere auch die Beratung nicht völlig erledigter Gesetzentwürfe, müssen von neuem angefangen werden (sog. Diskontinuität). Bei der Beratung der Reichsjustizgesetze wurde deshalb die Reichsjustizkommission zur Fortsetzung der Verhandlungen auch nach Schluß der Reichstagssession durch RG. vom 23. Dezember 1874 besonders ermächtigt; vgl. ferner RG. vom 2. Juni 1910 (Forttagung der Kommissionen für die Entwürfe des GVG., der StPO. und der RVO.). Dagegen gilt für die Vertagung der Grundsatz der Kontinuität, d. h. sie bewirkt keine Unterbrechung, sondern nur ein Ruhen der Reichstagsverhandlungen. Die Reichstagskommissionen können also ihre Sitzungen fortsetzen, und während der Vertagung gelten die Privilegien der Reichstagsabgeordneten (z. B. betreffs der Verhaftung, S. 256) fort, auch die Freifahrtscheine (S. 257).

2. Der Reichstag regelt seinen Geschäftsgang und seine Disziplin durch eine Geschäftsordnung (Art. 27).

Geschäftsordnung vom 12. Juni 1868 mit zahlreichen Ergänzungen. Über die Stellung des Reichstags im Grundbuch- und Zivilprozeßrechte vgl. L. III Anh. II, Z. II Anh. IV.

3. Der Reichstag beschließt, nachdem die itio in partes für ihn beseitigt ist (S. 248), durch absolute Mehrheit der anwesenden Abgeordneten; jedoch ist hier, anders als beim Bundesrat, als Voraussetzung der Beschlußfähigkeit (Quorum, S. 243) Anwesenheit der Mehrheit der Mitglieder (also mindestens 199) erforderlich (RV. Art. 28).

α. Die Entscheidung der Frage, ob der Reichstag beschlußfähig ist, liegt lediglich dem Reichstage selbst ob (streitig). Nach GeschO. § 54 wird die Beschlußfähigkeit vermutet.

Es wird also auch bei offenbarer Beschlußunfähigkeit so lange verhandelt und abgestimmt, bis ein Abgeordneter die Beschlußfähigkeit anzweifelt.

β. Gesetzentwürfe und Anträge des Bundesrats werden grundsätzlich in drei Beratungen (a. allgemeine Diskussion und Beschlußfassung über Kommissionsberatung; b. Einzeldiskussion, Abänderungsvorschläge und Abstimmung über jeden ein-

zelnen Artikel; c. allgemeine und Einzeldiskussion, Abänderungsvorschläge und Abstimmung über den ganzen Gesetzentwurf), andere Anträge in einer Beratung erledigt (GeschO. §§ 18 ff.). Die Abstimmungen geschehen durch Aufstehen oder Sitzenbleiben, bei unsicherem Ergebnis durch Zählung („Hammelsprung", d. h. Eintreten der mit „Ja" oder „Nein" stimmenden Abgeordneten durch zwei verschiedene Türen des Sitzungssaals); auf Antrag von mindestens 50 Mitgliedern erfolgt „namentliche Abstimmung" durch „Abstimmungskarten".

4. Die Verhandlungen des Reichstags, über welche ein als öffentliche Urkunde anzusehendes Sitzungsprotokoll und außerdem stenographische Berichte aufgenommen werden, sind gemäß RV. Art. 22 öffentlich; ein Ausschluß der Öffentlichkeit ist unzulässig. § 36, 2 GeschO. betr. geheime Sitzungen entbehrt daher nach der herrschenden Ansicht der Giltigkeit. Nicht öffentlich sind die Kommissionssitzungen.

Es hat bisher nur eine einzige geheime Sitzung — am 17. März 1900 — stattgefunden.

5. Nach Art. 9 kann niemand gleichzeitig Mitglied des Bundesrats und des Reichstags sein. Diese „Inkompatibilität" rechtfertigt sich durch die Erwägung, daß die Bundesratsbevollmächtigten Vertreter ihrer Regierungen und an deren Instruktion gebunden sind (RV. Art. 6), während die Reichstagsmitglieder nach RV. Art. 29 „Vertreter des gesamten Volks und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden" sind.

e. Persönliche Stellung der Abgeordneten.

1. Die Reichstagsabgeordneten sind privilegiert, einmal bezüglich der Unverantwortlichkeit für ihre berufsmäßigen Äußerungen (sog. Immunität, RV. Art. 30, deren Geltung für das ehrengerichtliche und zivilrechtliche Verfahren streitig ist), anderseits hinsichtlich der Strafverfolgung und der Verhaftung (RV. Art. 31). Während der Sitzungsperiode (also auch während der Dauer einer Vertagung) kann kein Reichstagsabgeordneter ohne Genehmigung des Reichstags zur Straf- oder Disziplinaruntersuchung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, daß er bei Ausübung der Tat oder im Laufe des nächstfolgenden Tages ergriffen wird. Auf Verlangen des Reichstags wird ferner jedes bereits einge-

leitete Strafverfahren und jede Untersuchungs- und Zivilhaft (nicht aber die Strafhaft) für die Session aufgehoben (RGSt. 38 179).

Hiermit in Verbindung steht das RG. vom 26. März 1893 (sog. lex Ahlwardt), wodurch in StGB. § 69 die Vorschrift eingefügt ist, daß die Verjährung der Strafverfolgung während der Zeit ruht, in welcher auf Grund gesetzlicher Vorschrift die Strafverfolgung nicht begonnen oder nicht fortgesetzt werden kann.

Streitig ist geworden (Fall Erzberger), ob ein Abgeordneter bei Mitteilungen, die ihm in seiner Eigenschaft als Abgeordneter gemacht sind, das Zeugnisverweigerungsrecht hat, und ferner ob das Reichstagsgebäude selbst sakrosankt ist. Beide Fragen sind nach richtiger Ansicht zu verneinen. Über den Ort der Vernehmung von Reichstagsmitgliedern vgl. ZPO. §§ 382, 402, StPO. §§ 49, 72, MilStGO. §§ 207 f.

2. Die Reichstagsabgeordneten dürfen als solche keine Besoldung beziehen; sie erhalten vielmehr als solche eine Entschädigung nach Maßgabe des Gesetzes (Art. 32 in der Fassung des RG. vom 21. Mai 1906).

α. Dieses Gesetz ist am 21. 5. 06 erlassen und am 25. 5. in Kraft getreten. Die Aufwandsentschädigung beträgt jährlich 3000 Mark, zahlbar in 6 Raten von verschiedener Höhe. Die Zahlung ist aber davon abhängig, daß der Abgeordnete bei den Plenarsitzungen anwesend ist, d. h. sich in die ausliegende Anwesenheitsliste eingetragen und an namentlichen Abstimmungen teilgenommen hat. Andernfalls werden für jeden Tag, an dem der Abgeordnete abwesend war, 20 M. von der nächstfälligen Rate der „Aufwandsentschädigung" in Abzug gebracht. Der Anspruch auf die Entschädigung ist nicht übertragbar (also auch nicht pfändbar oder aufrechenbar). Außerdem haben die Reichstagsmitglieder nach dem obigen Gesetze freie Fahrt auf allen deutschen Eisenbahnen während der Session und 8 Tage vor- und nachher, also auch, während der Reichstag vertagt ist, nicht aber, wenn er geschlossen wird (S. 255).

β. Nach RV. Art. 32 alter Fassung durften die Abgeordneten Diäten nicht beziehn. Über die condictio ob iniustam causam des preuß. Fiskus gegen Reichstagsabgeordnete, welche gegen das Diätenverbot eine Vergütung angenommen hatten, vgl. L. I §§ 5^{8}, 44^{1}. Auf trotz des Art. 32 versprochene oder gezahlte Diäten sind heute die §§ 134, 817 BGB. anwendbar.

3. Reichs- und Staatsbeamte (ob auch Kommunal-, Kirchenbeamte und Offiziere, ist streitig) bedürfen keines Urlaubs zum Eintritt in den Reichstag (wohl aber Privat- und Hofbeamte; auch bedürfen des Urlaubs Reichsbeamte zum Eintritt in einen Land-

tag, Fall Spahn 1899). Die Stellvertretungskosten trägt das Reich oder der Einzelstaat (RG. vom 18. Mai 1907 § 14, Pr. Staatsministerialbeschl. vom 4. Okt. 1867 und 24. Oktober 1869; für die Kommunalbeamten ist die Frage bestritten).

4. Die Annahme eines besoldeten Reichs- oder Staatsamts oder das Aufrücken in ein höheres oder höher besoldetes Amt im Reichs- oder Staatsdienste hat den Verlust des Reichstagsmandats zur Folge (RV. Art. 21).

Auch wenn ein Reichstagsmitglied die Wählbarkeit (S. 250) einbüßt, z. B. in Konkurs gerät, verliert es richtiger Ansicht nach sein Mandat.

§ 36. Anhang zu § 35. Die politischen Parteien im Reichstag.*)

a. Die Parteibildung in Deutschland.

1. Übersicht der Parteientwickelung.

Partei bedeutet im öffentlichen Leben die Zusammenfassung einer Personenvielheit zu einer einem gemeinsamen politischen (S. 248) Ziele zustrebenden, durch gemeinsame Anschauungen und Interessen zusammengehaltenen Einheit. In Deutschland beginnt die große parlamentarische Entwickelung, die in England bis in die Zeiten Heinrichs I. (Charta libertatum, 1100) und Johannes ohne Land (Magna charta libertatum, 1215, S. 101) zurückgeht, erst mit dem Sturmjahre 1848. Zwar hatten einige kleinere Staaten schon — in Erfüllung der in der Deutschen Bundesakte gegebenen Verheißung (S. 515) — um 1820 Verfassungen und Volksvertretungen erhalten (Sachsen-Weimar 1816, Bayern und Baden 1818, Württemberg 1819, Hessen-Darmstadt 1820); der größere Teil Deutschlands, insbesondere die beiden Großstaaten Österreich und Preußen, erhielt aber erst durch die Märzereignisse des Jahres 1848 die Möglichkeit parlamentarischer Betätigung.

Die darauf folgenden 20 Jahre waren hinsichtlich der äußeren Politik von dem Kampf um die Neugestaltung Deutsch-

*) Grotewold, Die Parteien des Deutschen Reichstags (08); Jungheim, Reichstagshandbuch (12); Mahler, Die Programme der politischen Parteien (3. A. 11); Naumann, Die politischen Parteien (10); Salomon, Die deutschen Parteiprogramme (07); Specht-Schwabe, Reichstagswahlen 1867—1907 (04, 08); Rehm, Deutschlands politische Parteien (12). Vgl. auch den Abschnitt „Die politischen Parteien in Deutschland" in Labands Handbuch der Politik" (2. A. 14).

lands, bezüglich der inneren Politik von dem Streben um die Festhaltung und Fortbildung der im Revolutionsjahre errungenen Volksfreiheiten erfüllt. In jener Richtung traten Großdeutsche (Einbeziehung Österreichs) und Kleindeutsche (Einigung unter Preußen, S. 192), in dieser Konservative und Liberale als führende Parteien einander gegenüber.

Nachdem die Einigung gelungen, vollzog sich die weitere parlamentarische Entwickelung zunächst in dem Kampfe zwischen diesen beiden entgegengesetzten Weltanschauungen. Den beiden, in mehrere Spielarten zerfallenen Hauptparteien der Konservativen und Liberalen gesellten sich seit den 70er Jahren zwei neue hinzu, die durch besondere politische Ziele zusammengehalten werden: das die katholischen Interessen vertretende Zentrum und die revolutionäre Arbeiterpartei der Sozialdemokraten.

Diese vier großen politischen Parteien sind im folgenden in ihrer Entwickelung dargestellt (unten 2). Es wird sich hierbei zeigen, daß mindestens bei den Konservativen und den Liberalen die sie zusammenfassenden politischen Gedanken nicht so stark waren, eine aus wirtschaftspolitischen Gründen erfolgende Zersetzung zu hindern. Seit Ende der siebziger Jahre hat vielmehr die Wirtschaftspolitik einen solchen Einfluß erlangt, daß eine Parteibildung, teils in den Parlamenten selbst, teils in „Bünden" außerhalb derselben lediglich unter diesem einseitigen Gesichtspunkt erfolgt ist. Auch diese Bünde sind als zum Verständnis der Entwickelung der parlamentarischen Parteien dienend hier zu erwähnen (unten 3).

2. Entwicklungsgeschichte der politischen Parteien.

a. Die Konservativen.*)

a. Die konservative Weltanschauung hat sich sogleich nach den Ereignissen von 1848 in einer Partei kristallisiert. Sie gründete in der Neuen Preußischen (Kreuz-) Zeitung ein Organ, das ihre Grundanschauungen in der Oeffentlichkeit vertrat („Kreuzzeitungspartei"): Stärkung des Königtums und seiner Stützen: des Adels und der Armee, Rückwärtsrevidierung der Verfassung, Stützung der Kirche, Betonung der landwirtschaftlichen Interessen und des preußischen Nationalstaats. Ihre ersten Führer waren General Leopold v. Gerlach (1790—1861, Generaladjutant Friedrich Wilhelms IV. und Führer der von den Gegnern als „Kamarilla" bezeichneten reaktionären Hofpartei), sein Bruder, der Jurist Ernst Ludwig v. Gerlach (1795—1877), Friedrich Julius Stahl (1802—1861, jüdischer Abkunft, seit 1840 Professor der Rechtsphilosophie, des Staats- und Kirchenrechts in Berlin, der der konservativen

*) Konservatives Handbuch (4. A. 11); Meinecke, Weltbürgertum und Nationalstaat (2. A. 11); v. Petersdorff, Kleist-Retzow (07); Stillich, D. polit. Parteien I (08).

Partei die geistige Rüstung geliefert hat) und Hermann Wagener (1815—1889, der erste Chefredakteur der Kreuzzeitung und Verfasser des „Staats- und Gesellschaftslexikons", 1866 ins Staatsministerium berufen, 1873 wegen der von Lasker aufgedeckten Beteiligung an pommerschen Bahngründungen entlassen).

b. Die erste, nicht wieder beseitigte Spaltung in der konservativen Partei — die im Preuß. Abgeordnetenhause 1857 über 181 von 352 Sitzen verfügte, wenn sie auch in mehrere nach den Führern benannte Gruppen zerfiel —, wurde 1866 durch den die Konfliktsperiode abschließenden Indemnitätsantrag herbeigeführt (S. 519). Der größere Teil der Partei hielt diesen Antrag für überflüssig und politisch verkehrt und mißbilligte die das Legitimitätsprinzip (S. 35) verletzenden Annexionen; ein kleiner Teil war bereit, sich auf den Boden der Verfassung zu stellen und mit den gemäßigt Liberalen die auf die Zusammenfassung der deutschen Lande unter preußischer Hegemonie gerichtete Politik Bismarcks rückhaltlos zu unterstützen. Dieser linke Flügel der Konservativen (unter Prinz Karl v. Hohenlohe) schloß sich im Preußischen Abgeordnetenhause unter der Bezeichnung Freikonservative (später im Reichstag unter dem Namen Reichspartei) zu einer Fraktion zusammen, die die festeste Stütze der Bismarckschen Politik war, besonders auch im Kulturkampf (Kultusminister Falk). Sie brachte es im Reichstag 1878 auf 57 Stimmen, belegt zurzeit aber nur 11 Sitze. Ihre zeitigen Führer sind: Arendt, v. Gamp, v. Kardorff, v. Zedlitz; ihr Parteiorgan ist die Post.

c. Auch unter den übrig gebliebenen Konservativen zeigte sich eine allerdings vorübergehende Spaltung zwischen den Bismarck geneigten „Neukonservativen" und den ihm scharf opponierenden „Altkonservativen" („Ära"-Artikel Perrots, „Deklaranten" — Erklärung im Februar 1876 gegen Bismarck, der die Kreuzzeitung — wegen der ihm unterstellten unlauteren Verbindung mit Bleichröder — der Verleumdung beschuldigt und jeden, der sie unterstütze, für mitschuldig erklärt hatte).

Der Kampf gegen die aufkommende Sozialdemokratie und der Übergang von der manchesterlich-freihändlerischen zur protektionistisch-schutzzöllnerischen Wirtschaftspolitik brachte seit 1876 die Annäherung Bismarcks und den erneuten Zusammenschluß der Rechtskonservativen zur „Deutsch-konservativen" (im Abgeordnetenhause „konservativen") Partei. Seither hat diese Partei, die sich im „Tivoliprogramm" von 1892 — mit stark antisemitischem Einschlag — eine feste Grundlage geschaffen hatte, von wenigen Zwischenfällen abgesehen (Kanalvorlage, S. 395, Erbschaftssteuer, S. 472), die Regierungsmehrheit hergestellt, in der Regel mit der Reichspartei, vielfach auch mit dem Zentrum, im Reichstage 1887—1890 („Kartell" aller reichstreuen Parteien zur Durchsetzung des Militärseptennats, S. 294, dessen Ablehnung 1887 zur Auflösung des Reichstags führte) und wäh-

rend der Ära der „konservativ-liberalen Paarung" (von den Reichstagswahlen 1907 bis zum Fortgange Bülows anläßlich der Reichsfinanzreform von 1909, S. 414) mit den Liberalen. Den neu auftauchenden politischen Gedanken (Ausbau der Marine, Kolonialerwerb, Staatssozialismus) hat die konservative Partei Verständnis entgegengebracht. Von den Gegnern wird ihr Bevorzugung der agrarischen Interessen und Unterstützung kirchlich-orthodoxer und feudaler Bestrebungen vorgeworfen.

Gegenwärtige Führer der Deutschkonservativen sind: v. Heydebrand, Graf Schwerin-Löwitz (Abgeordnetenhauspräsident), Frhr. v. Manteuffel, v. Oldenburg, Oertel und Rösicke (B. d. L.), Graf Westarp; Parteiblätter sind u. a. — außer den meisten preußischen Kreisblättern — die Kreuzzeitung, die Deutsche Tageszeitung (B. d. L.), die Schlesische Zeitung.

δ. Zum Kampfe gegen Sozialdemokratie, Kapitalismus und Judentum mit Hilfe der Kirche hatten konservative Kreise (Verein für Sozialreform) unter Führung des Hofpredigers Adolf Stöcker und Professors Adolf Wagner 1878 die Christlich-Soziale Arbeiterpartei gegründet. Unabhängig davon hatte sich 1886 in Hessen eine antisemitische Vereinigung gebildet, die sich aber schon 1889 in eine konservative („Deutsch-Soziale Partei", Liebermann v. Sonnenberg) und eine demokratische Richtung („Deutsche Reformpartei", Böckel) spaltete. Im 1912 gewählten Reichstage wurde die letztere anfänglich noch mit 3 Mitgliedern als Fraktion geführt; nachdem aber zwei dieser Mitglieder der Wirtschaftlichen Vereinigung, einer seit 1903 bestehenden Vereinigung süddeutscher Agrarier, Deutsch-Sozialer und Christlich-Sozialer, beigetreten sind, wird das dritte Mitglied als „Wilder", d. h. keiner Fraktion zugehörig geführt. Neuerdings haben sich die Antisemiten zur deutsch-völkischen Partei zusammengeschlossen.

β. Die Liberalen.*)

α. Die liberalen Parteien traten parlamentarisch zuerst auf dem preußischen Vereinigten Landtage (1847, S. 516), vor allem aber in der Frankfurter Nationalversammlung (1848, S. 191) mit festumschriebenen Programmen hervor. In der Nationalversammlung stellten die nach ihren Sitzen, üblicher aber wegen der mehrfachen Spaltung nach ihren Versammlungslokalen bezeichneten Parteien der Rechten, des rechten Zentrums („Professorenpartei", Beseler, Dahlmann, Droysen,

*) Berger, Der alte Harkort (4. A. 02); Klein-Hattingen, Geschichte des deutschen Liberalismus (11); Kalkoff, D. nationall. Fraktion (13); Friedrich Naumann, Demokratie und Kaisertum (3. A. 05); Die polit. Parteien (3. A. 10); Oncken, Rudolf v. Bennigsen (10); Politisches Handbuch der Nationalliberalen Partei (08).

Duncker, Grimm, Welcker, Waitz), des linken Zentrums und der Linken nur Spielarten des Liberalismus, vom gemäßigten bis zum revolutionären, dar; eine eigentliche reaktionäre (konservative) Partei bestand nicht, abgesehen vielleicht von der äußersten Rechten, der „Partei Milani" unter v. Radowitz und v. Vincke. Die liberalen Fraktionen umfaßten mehr als 2/3 der 586 Abgeordneten. Ebenso waren aus den Wahlen zur Preußischen Konstituierenden Nationalversammlung fast nur Liberale und Radikale hervorgegangen. Auch hier war die sehr gemäßigte, aber immerhin konstitutionelle Rechte (Peter Reichensperger), ein rechtes (v. Unruh, Duncker) und ein linkes (Rodbertus, Schulze-Delitzsch) Zentrum und die radikale Linke zu unterscheiden (Johann Jacoby, der Verfasser der „Vier Fragen", 1841, Obertribunalsrat Waldeck S. 517).

b. Mit dem Siege der Reaktion und der Reaktivierung des Bundestags wurde der Liberalismus zurückgedrängt. In der „Landratskammer" (1855—1858) hatten die Liberalen, die 1849 über 279 Sitze verfügt hatten, nur noch 48 inne. Mit dem Beginn der Regentschaft unter dem Prinzregenten Wilhelm (I.) wird der Liberalismus in Preußen gestärkt. Die konservative Partei sinkt auf 60, die liberale steigt auf 210 Mitglieder, unter diesen Vincke, Forckenbeck, Gneist, Harkort, Waldeck, Schulze-Delitzsch. Nunmehr erfuhr auch der Gedanke der nationalen Einigung eine Neubelebung in dem 1859 gegründeten „Deutschen Nationalverein", an dessen Spitze Rudolf v. Bennigsen trat. Das gute Einvernehmen zwischen der liberalen Partei und der preußischen Regierung endete jedoch schon gelegentlich des Konflikts über die Militärvorlage. Die 1861 zur „Deutschen Fortschrittspartei" zusammengeschlossenen Linksliberalen verfügten um 1862—1866 über etwa 250 der damals 352 Sitze.

c. Wie bei den Konservativen (S. 260), so führte auch bei den Liberalen die Frage der Indemnität eine Parteispaltung herbei: die gemäßigt-liberalen Elemente schieden sich 1866 von den radikalen (Virchow und Eugen Richter) und gründeten die „Nationalliberale Partei", die für 10 Jahre die Regierungspartei bildete. Sie rekrutierte sich zu einem wesentlichen Teile aus den annektierten Provinzen (v. Bennigsen, Miquel, Bamberger) und erreichte ihre Höchstziffer im Reichstage von 1874 (155 Sitze gegen 49 der Fortschrittspartei). Ihr ist die Unterstützung von Bismarcks großdeutscher Politik, die Feststellung der Verfassungen und die erste große Ära der Reichsgesetzgebung einschließlich der Reichsjustizgesetze (1877) zu danken; auf sie stützte sich Bismarck im Kulturkampf. Sie war eine den jeweiligen Verhältnissen sich anpassende (opportunistische) Partei (Kompromiß bei den Reichsjustizgesetzen, z. B. über EGGVG. § 11), während die „prinzipientreue" Fortschrittspartei stets in der Opposition blieb, die Norddeutsche Bundes-

verfassung ebenso ablehnte wie das GVG. und die StPO. und die sozialpolitischen Gesetze.

δ. Mit dem Jahre 1877 war die große Zeit der Nationalliberalen Partei vorüber. Die Abkehr Bismarcks von der manchesterlich-freihändlerischen Wirtschaftspolitik führte eine erneute Zersetzung der Liberalen herbei. 15 süddeutsche schutzzöllnerische Nationalliberale (Schauß, Völk) traten, nachdem sie für den Zolltarif vom 15. Juli 1879 nebst der Franckensteinschen Klausel (S. 442) gestimmt hatten, aus der Partei aus, und 1880 trennte sich der linke Flügel (Sezession) mit Forckenbeck, Bamberger, Rickert. Diese Sezessionisten (Liberale Vereinigung) verbanden sich 1884 mit der Fortschrittspartei zur Deutsch-Freisinnigen Partei. Im Kartell-Reichstag 1887 (S. 260) erhielten die Nationalliberalen, die ihre Grundlagen im „Heidelberger Programm" (1884) neu revidiert hatten, noch einmal 99 Sitze gegen 32 der Deutsch-Freisinnigen; aber 1890 sank die Zahl der ersteren auf 42, die Deutsch-Freisinnigen stiegen auf 66 und die demokratische 1868 gegründete (Süd-) Deutsche Volkspartei (Haußmann, Sonnemann, Payer) auf 10 Sitze. Gelegentlich der Caprivischen Militärvorlage (1893) teilte sich die Deutsch-Freisinnige Partei in die militärfreundliche Freisinnige Vereinigung (unter Rickert) und die radikale Freisinnige Volkspartei (unter Eugen Richter).

ε. Erst 1910 fand zwischen den 3 linksliberalen Parteien — angeregt von Friedrich Naumann, der den 1896 unternommenen Versuch, eine selbständige nationalsoziale Partei zu gründen, 1903 aufgegeben hatte — (Deutsche Volkspartei, Freisinnige Volkspartei, Freisinnige Vereinigung) die Fusion zu einer einzigen Partei: der Fortschrittlichen Volkspartei, statt.

Führer der Nationalliberalen sind zurzeit: Bassermann, Friedberg, Paasche, Schiffer, Schifferer; Parteiblätter u. a.: Nationalztg. (Berlin), Kölnische Ztg., Münchener Neueste Nachrichten, Badische Landeszeitung (Karlsruhe), Hannoverscher Kurier, Leipziger Tageblatt, Magdeburgische Zeitung.

Führer der Fortschrittlichen Volkspartei sind zZt.: Cassel, Fischbeck, Gothein, Haußmann, Kämpf (Reichstagspräsident), v. Liszt, Naumann, Pachnicke, Wiemer; Parteiblätter u. a.: Vossische Ztg., Berliner Tageblatt, Freisinnige Ztg., Königsberger Hartungsche Ztg., Breslauer Ztg., Neue Badische Landeszeitung (Mannheim), Frankfurter Ztg., Hamburger Fremdenblatt.

γ. Das Zentrum.*)

Die — nach ihren Sitzen zwischen der liberalen Linken und der konservativen Rechten (vom Präsidenten aus gesehen)

*) Mathias Erzberger, Die Zentrumspolitik im Reichstage (09); Hüsgen, Windthorst (11); Kopp, Ludwig Windthorst (98); Pfülf, Hermann v. Mallinckrodt (2. A. 01); Martin Spahn, D. deutsche Zentrum (06).

benannte — Zentrumspartei ist eine aus den verschiedensten Interessentengruppen (Aristokraten, Demokraten, Schutzzöllnern, Freihändlern) zusammengesetzte Partei, bei der alle wirtschaftlichen und sozialen Gegensätze vor dem Gedanken der Förderung der katholischen Kirche zurücktreten („Ultramontane"). Das Zentrum bezeichnet sich aber nicht als konfessionelle, sondern als politische Partei und hatte und hat gelegentlich auch einzelne protestantische Mitglieder und Hospitanten. Vorläufer der Zentrumspartei des Reichstags war die 1852 gebildete „Katholische Fraktion" des Preußischen Abgeordnetenhauses (August und Peter Reichensperger), seit 1858 „Zentrum" genannt. Im Deutschen Reichstag begann die Fraktion (unter Führung des genialen ehemaligen hannoverschen Justizministers Ludwig Windthorst, später Lieber) mit etwa 60 Mitgliedern; seit 1874 hat sie immer zwischen 90—100 Sitze inne. Sie ist die stabilste Partei, hat nie eine nach außen in die Erscheinung getretene Spaltung erfahren, stimmt allerdings in wirtschaftlichen und politischen Fragen nicht stets geschlossen. Das Septennat (1887, S. 294) lehnte die Partei — gegen den Wunsch des Papstes Leo XIII. — anfänglich ab. Im Kulturkampf in schärfster Opposition zu Bismarck, gelangte sie seit 1879 (S. 263) in friedliche Beziehungen zur Regierung und ist seit 1898, abgesehen von den Jahren 1907 bis 1909 (Bülow, Dernburg), eine Hauptstütze der Regierung.

Über die Zwistigkeiten in der Gewerkschaftsfrage zwischen der schärferen „Berliner Richtung" (Roeren, Fürstbischof Kopp), die die katholischen Arbeiter in rein katholischen Organisationen abschließen will, und der konzilianteren „Cölner Richtung" (Bachem: „wir müssen aus dem Zentrumsturm hinaus", Erzbischof Fischer-Cöln), die den Anschluß an interkonfessionelle, aber auf religiöser Grundlage stehende Vereine gestatten will, vgl. S. 360.

Führer der Zentrumspartei zurzeit: Erzberger, Gröber, Porsch, Spahn, Trimborn; Parteiblätter u. a.: Germania (Berlin), Kölnische Volkszeitung, Bayerischer Kurier (München), Badischer Beobachter (Karlsruhe), Schlesische Volkszeitung (Breslau), Tremonia (Dortmund).

δ. Die Sozialdemokratie.*)

1863 trat der von Ferdinand Lassalle geschaffene „Allgemeine deutsche Arbeiterverein", zunächst nur zwecks friedlicher Agitation für das allgemeine Wahlrecht, ins Leben. Daneben organisierten sich die revolutionär-demokratischen Arbeiter 1869 unter Bebel und Liebknecht in der „Internationalen Arbeiter-Assoziation". Der Zusammenschluß beider Organisationen zur Sozialdemokratischen Partei erfolgte auf Grundlage des Gothaer Programms 1875. Schon 1877 hatte die Partei etwa ½ Million Wahl-

*) August Bebel, Aus meinem Leben; Mehring, Geschichte der deutschen Sozialdemokratie (3. A. 06).

stimmen. Nach den Attentaten auf Wilhelm I. sank die Wählerziffer unter dem Sozialistengesetz vom 21. Oktober 1878 auf etwa 300000, stieg aber schon 1887, trotz der Geltung des (erst am 30. Sept. 1890 infolge Nichtverlängerung beseitigten) Sozialistengesetzes auf über 750000. 1891 erfolgte eine Revision im Erfurter Programm. 1912 belegte sie mit 4¼ Millionen Stimmen — bei kaum 1 Million organisierten Sozialdemokraten — 110 Sitze im Reichstag. Seit 1894 (v. Vollmar, Bernstein) hat sich in der Partei eine gemäßigte Richtung gebildet (Revisionisten), die eine allmähliche Verwirklichung der Parteiideale in friedlicher Fortentwicklung der gegenwärtigen Wirtschaftsordnung („Budgetbewilligung", „Hofgängerei") anstrebt, während die radikale Richtung (Bebel, Kautsky) jedes Paktieren verwirft und glaubt, die Vernichtung des die Befreiung der Arbeiter hindernden Kapitalismus nur durch eine revolutionäre Umgestaltung herbeiführen zu können.

Führer der Sozialdemokratischen Partei zurzeit (nach Bebels Tode 1913): Bernstein, David, Frank, Heine, Hue, Ledebour, Südekum, v. Vollmar; Parteiblätter u. a.: Vorwärts (Berlin), Hamburger Echo, Leipziger Volkszeitung, Arbeiterzeitung (Dresden), Volksfreund (Karlsruhe).

3. Die Wirtschaftsbünde.

α. Der Bund der Landwirte.

Bismarck hatte sich seit 1879 der Schutzzollpolitik zugewandt (S. 263). Sein Nachfolger Caprivi schuf 1891 neue Handelsverträge, deren Zugeständnisse er durch Ermäßigung des Getreidezolls erlangte. Die sich dadurch in ihren Interessen geschädigt fühlenden (ostelbischen) Landwirte schlossen sich darauf (Ruppert, v. Plötz) 1893 in der „Tivoliversammlung" in Berlin zum B. d. L. zusammen. Er verfügt infolge einer vorzüglichen Organisation über mehr als 320000 Mitglieder, denen er auch wichtige wirtschaftliche Vorteile gewährt. Vorsitzende: Frhr. v. Wangenheim-Spiegel, Diederich Hahn.

Die mit der Führung des B. d. L. unzufriedenen kleinen Grundbesitzer haben sich 1909 zum Deutschen Bauernbund vereinigt (Wachhorst de Wente).

β. Der Hansabund.

Als Gegengewicht gegen den ausschließlich die agrarischen Interessen vertretenden Bund der Landwirte wurde (Jakob Riesser) 1909 zur Vertretung der Interessen des erwerbstätigen Bürgertums der Hansabund ins Leben gerufen, der sein Programm in den — 1912 erweiterten — „Richtlinien" niederlegte.

b. Die Zusammensetzung des Reichstags seit 1912.

Der Vorstand des Reichstags besteht aus einem Präsidenten, dem 1. und 2. Vizepräsidenten, 8 Schriftführern für die Protokollführung und die Überwachung des Stenographendienstes (S. 256) und 2 Quästoren für das Kassen- und Rechnungswesen. Nach GeschO. § 2 ist der Reichstag durch das Los in 7 Abteilungen

mit möglichst gleicher Mitgliederzahl eingeteilt, für die Vorprüfung der Wahlen und die Wahl der Kommissionsmitglieder. Über den in der GeschO. nicht erwähnten Seniorenkonvent vgl. S. 248.

Die 10 Parteien sitzen — vom Präsidenten aus gesehen — in der nachstehenden Reihenfolge von rechts nach links. Die Ziffern geben den Bestand vom 9. März 1914 an. Die Hospitanten, d. h. die nicht formell in den Fraktionsverband eingetretenen, aber sich zu einer Partei haltenden Mitglieder, sind dieser zugerechnet. 10 Mitglieder waren „Wilde", d. h. weder Fraktionsmitglieder noch Hospitanten, darunter der Präsident (Kämpf), 2 Bauernbündler, der deutsche Reformparteiler (S. 261), ein Däne. 4 Mandate sind erledigt.

Deutsch-Konservative: 44; Reichspartei: 11; Wirtschaftliche Vereinigung: 9; Zentrum: 90; Polen: 17; Elsaß-Lothringer: 9; Deutsch-Hannoveraner (Welfenpartei): 5; Nationalliberale: 45; Fortschrittliche Volkspartei: 43; Sozialdemokraten: 110.

§ 37. Die Reichsbehörden.

a. Die Reichsbehörden. Allgemeines.

1. Reichsbehörden sind die Behörden, welche zur Besorgung der Reichsangelegenheiten im Namen des Reichs bestellt sind und ihre Amtsgewalt unmittelbar vom Reich ableiten. Das Reich hat sich nur für wenige der Gebiete, auf denen ihm das Recht der Gesetzgebung und Beaufsichtigung zusteht (RV. Art. 4, S. 231), auch die ganze Verwaltung vorbehalten, so für das Post- und Telegraphenwesen. Im allgemeinen übt das Reich dagegen lediglich die Oberaufsicht aus, während die Verwaltung von Landesbehörden geführt wird. Die Gerichte (Z. I § 2 b 3, vgl. aber S. 272), die Zoll- und die Militärbehörden u. a. sind also Landesbehörden, da sie zwar Reichsangelegenheiten besorgen, ihren Auftrag aber vom Einzelstaat erhalten.

2. Im modernen Staate gibt es regelmäßig mehrere unmittelbar dem Souverän untergeordnete und ihm (und im konstitutionellen Staat auch dem Parlamente) verantwortliche Beamte, die Minister (S. 92 und S. 595). Im Reiche gibt es — abgesehen von dem Kaiserlichen Statthalter in Elsaß-Lothringen, S. 481 — nur einen verantwortlichen Minister, den Reichskanzler. Alle an-

deren Reichsbehörden sind ihm untergeordnet. Nach der Art ihrer Abhängigkeit vom Reichskanzler kann man bei der auch für das Reich durchgeführten Trennung von Justiz und Verwaltung (S. 167) Verwaltungsbehörden und Justizbehörden unterscheiden. Die ersteren stehen unter der unmittelbaren Leitung des Reichskanzlers, während die Justizbehörden, soweit sie Gerichte sind, bei der Erledigung ihrer Geschäfte unabhängig (GVG. § 1) und dem Reichskanzler nur in gleicher Weise untergeordnet sind, wie die Landesgerichte dem Justizminister. Aber auch unter den Reichsverwaltungsbehörden sind einige Finanzbehörden mit einer gewissen Selbständigkeit hinsichtlich der Erledigung ihrer Geschäfte ausgestattet. Hiernach sind vier Klassen von Reichsbehörden zu unterscheiden: der Reichskanzler, die Reichsverwaltungsbehörden, die selbständigen Reichsfinanzbehörden, die Gerichtsbehörden des Reichs.

3. Die Organisation der Reichsbehörden beruht in der Regel auf besonderen Gesetzen. Allgemein muß davon ausgegangen werden, daß Behörden, die richterliche Funktionen ausüben, einer gesetzlichen Grundlage bedürfen und daß bei der Einrichtung von Behörden, die mit Ausgaben verbunden ist, mindestens aus etatsrechtlichen Gründen die Mitwirkung des Reichstags nötig ist. Die Schaffung unbesoldeter Behörden oder die Teilung von Behörden ohne Ausgabenvermehrung ist dagegen richtiger Ansicht nach (vgl. S. 148) durch bloßen Verwaltungsakt zulässig. Ob mangels besonderer Vorschriften das Recht zur Aemterorganisation dem Kaiser oder dem Bundesrat zusteht, ist streitig.

b. Die einzelnen Reichsbehörden.

1. Der Reichskanzler.*)

α. Der Reichskanzler hat eine Doppelstellung. Er ist:

a. Bevollmächtigter des Königs von Preußen im Bundesrate (Präsidialgesandter, RV. Art. 15); es ist zwar nicht ausdrücklich bestimmt, aber üblich,

*) Rosenberg, D. staatsrechtl. Stellung d. Reichskanzlers (89).

daß er gleichzeitig preußischer Minister und Ministerpräsident ist.

Nach G. Meyer, Anschütz und Bornhak muß sogar der Reichskanzler stets preußischer Minister der auswärtigen Angelegenheiten sein. Dies war der Reichskanzler jedenfalls bisher stets; von kurzen Unterbrechungen (1873, 1894) abgesehen, war er aber auch immer preußischer Ministerpräsident (S. 601). Zur Stärkung seiner Stellung im preußischen Staatsministerium werden außerdem gewöhnlich einige Chefs der obersten Reichsämter zu Mitgliedern des Staatsministeriums ernannt.

Der Reichskanzler ist ferner:

b. oberster Reichsbeamter. Die Kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen bedürfen, soweit sie im Namen des Reichs erlassen sind, der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch (S. 92) dem Bundesrat und dem Reichstage gegenüber die Verantwortlichkeit übernimmt (RV. Art. 17), als „administrative" gegenüber dem Kaiser und als „parlamentarische" gegenüber dem Reichstage.

Dagegen bedürfen keiner „Kontrasignatur" Erlasse oder sonstige Akte (Reden, Schreiben, Telegramme) des Kaisers, die sich nicht als Regierungshandlungen im Namen des Reichs, sondern als persönliche Meinungsäußerungen darstellen. Streitig ist, ob eine die Entlassung des Reichskanzlers verfügende Kaiserliche Verordnung der Gegenzeichnung bedarf, ferner ob sie auch von dem neuernannten Reichskanzler oder einem Stellvertreter gegengezeichnet werden kann. Über Armeebefehle und Armeeverordnungen s. unten S. 289.

Ursprünglich war der Reichskanzler lediglich als preußischer Kommissar gedacht, der, instruiert vom preußischen Ministerpräsidenten, den Vorsitz im Bundesrate führen sollte. Erst durch die Aufnahme der Verantwortlichkeit des Kanzlers im Art. 17 erhielt er die Stellung eines Reichsministers. Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ist eine rechtliche, nicht bloß eine politische und moralische. Zwar fehlt es an Vorschriften, welche eine strafrechtliche Verfolgung des Reichskanzlers wegen Verletzung seiner Verantwortlichkeit ermöglichen; das Institut der Ministeranklage (S. 171 u. S. 596) ist dem Reichsrecht unbekannt. Aber zivilrechtlich könnte z. B. auf Grund des Reichsbeamtenhaftungsg. vom 22. Mai 1910 das Reich für eine durch eine vom Reichskanzler gegengezeichnete Kaiserliche Verordnung herbeigeführte Vermögensschädigung verantwortlich gemacht werden.

β. Der Reichskanzler ist vom Kaiser zu ernennen.

Er kann sich beim Vorsitz im Bundesrate durch jedes andere schriftlich ermächtigte Bundesratsmitglied ver-

treten lassen (Art. 15); im Falle der Verhinderung Preußens (d. h. aller seiner Bevollmächtigten) muß aber dem bayerischen Vertreter der Vorsitz übertragen werden (Schlußprotokoll vom 23. November 1870 IX); gewöhnlich geschieht dies aber schon bei Verhinderung des Reichskanzlers und seines allgemeinen Stellvertreters. Die Möglichkeit einer sonstigen Stellvertretung mit eigener Verantwortlichkeit des Stellvertreters ist erst durch ein RG. vom 17. März 1878 geschaffen worden. Darnach kann der Kaiser für die Fälle der Verhinderung (auch Überlastung) des Reichskanzlers auf dessen Antrag sowohl einen allgemeinen Stellvertreter (Vizekanzler) ernennen (in der Praxis den Staatssekretär des Reichsamts des Innern), als auch die Vorstände der obersten Reichsbehörden mit der Stellvertretung für die Angelegenheiten ihres Geschäftskreises betrauen.

Der Reichskanzler gehört (wie die Staatssekretäre) zu denjenigen Beamten, welche jederzeit einstweilig in den Ruhestand versetzt werden und jederzeit ihre Entlassung erhalten und fordern können (RBG. §§ 25, 35, S. 279).

Der Reichskanzler soll nicht zum Schöffen oder Geschworenen gemacht (GVG. §§ 34, 85) und darf nur mit Genehmigung des Kaisers außerhalb seines Amtssitzes oder Aufenthaltsorts als Zeuge oder Sachverständiger vernommen werden (ZPO. §§ 382, 402, StPO. §§ 49, 72, Z. I § 86 [6]).

2. Die Reichsverwaltungsbehörden.

Bei der Gründung des Norddeutschen Bundes wurde 1867 als einzige Oberbehörde unter dem Bundeskanzler das Bundeskanzleramt mit 3 Abteilungen (Zentralabteilung, Generalpostamt, Generaldirektion der Telegraphen) geschaffen. Als dem Bundes-, seit 1871 Reichskanzleramt immer mehr Geschäfte zuwuchsen, wurden allmählich die einzelnen Abteilungen zu selbständigen Reichsämtern gemacht („oberste Reichsbehörden", denen wieder „höhere Reichsbehörden" untergeordnet sind, vgl. Z. II Anh. IV C a 2 β). 1879 ist das Reichskanzleramt selbst zum Reichsamt des Innern umgewandelt, und der Reichskanzler leitet kein Reichsamt mehr unmittelbar. Den Verkehr des Reichskanzlers mit den Chefs der einzelnen Ämter vermittelt die Reichskanzlei.

Augenblicklich bestehen die folgenden höchsten Reichsbehörden:

α. Das Auswärtige Amt

(seit 1870) mit drei Abteilungen (politische, handelspolitische, Rechts-Abteilung). Von ihm ressortieren die Gesandtschaften des Reichs im Auslande, die Reichskonsulate, das archäologische Institut, das deutsche Institut für ägyptische Altertumskunde und die römisch-germanische Kommission. Außerdem besorgt das Amt die Geschäfte des Preußischen Ministeriums der auswärtigen Angelegenheiten (S. 597).

β. Das Reichsamt des Innern

(seit 1879, s. o.). Es ist zuständig für alle Angelegenheiten, welche nicht speziellen Reichsbehörden zugewiesen sind, insbesondere für technische, volkswirtschaftliche und gewerbepolizeiliche Sachen. Es zerfällt in vier Abteilungen. Von ihm ressortieren u. a. das statistische Amt, die Normaleichungskommission, die physikalisch-technische Reichsanstalt, das Gesundheitsamt, die Zentraldirektion der Monumenta Germaniae historica, das Kanalamt in Kiel, der Börsenausschuß, sowie in bezug auf die Verwaltungsangelegenheiten das Reichsversicherungsamt, das Aufsichtsamt für Privatversicherung, das Bundesamt für das Heimatwesen usw.

γ. Das Reichsmarineamt

für die Verwaltung der Kriegsmarine, von welchem seit 1889 das den Oberbefehl führende „Oberkommando der Marine" unter einem „Kommandierenden Admiral" und seit 1899 — nach Fortfall dieser Behörde (unten (S. 299) — der aus ihr hervorgegangene „Admiralstab der Marine" getrennt ist (1872 bis 1889 waren Verwaltung und Oberbefehl in der „Kaiserlichen Admiralität" vereinigt). Für die Personalien, die Gerichts- und Gnadensachen besteht daneben das Marinekabinett. Vom Reichsmarineamt ressortiert u. a. die Verwaltung von Kiautschou.

δ. Das Reichspostamt

(seit 1875) für das Post- und Telegraphenwesen. Es zerfällt in 4 Abteilungen; von ihm ressortieren die Oberpostdirektionen und die unteren Post- und Telegraphenämter (außer in Bayern und Württemberg) sowie die Reichsdruckerei (unten S. 450).

ε. Das Reichsjustizamt

(seit 1877) für die Vorbereitung und Ausarbeitung der Gesetzentwürfe sowie die Aufsicht über die Ausführung der Reichsjustizgesetze in den Einzelstaaten. Das Amt hat keine Abteilungen. Von ihm ressortieren das Reichsgericht und die Reichsanwaltschaft. Die Militärjustizverwaltung dagegen wird hinsichtlich des Reichsmilitärgerichts und der Militäranwaltschaft vom Präsidenten des Reichsmilitärgerichts, hinsichtlich der Ma-

eine vom Reichsmarineamt, im übrigen von den Kriegsministern oder gleichstehenden Behörden geführt (MilStGO. § 111).

ζ. Das Reichsschatzamt

(seit 1879) als oberste Behörde der Reichsfinanzverwaltung in 2 Abteilungen: für die Etatssachen und für Zölle und Steuern. Von ihm ressortieren u. a. die Reichshauptkasse, die Reichsschuldenkommission, die Verwaltung des Reichskriegsschatzes (S. 449), die Reichszollbevollmächtigten (S. 464).

η. Das Reichskolonialamt

(seit 1907, S. 491); von ihm ressortieren die Behörden in den Schutzgebieten und die Schutztruppen (außer Kiautschou).

ϑ. Das Reichseisenbahnamt

(seit 1873) zur Ausübung der dem Reiche nach RV. Art. 41—47 zustehenden Befugnisse.

ι. Das Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen

(seit 1878, S. 449) in Personalunion mit dem Preußischen Ministerium der öffentlichen Arbeiten. Unter ihm die Generaldirektion der Reichseisenbahnen in Elsaß-Lothringen.

κ. Die Reichsbankbehörden

(seit 1875), das Reichsbankdirektorium und das Reichsbankkuratorium.

An der Spitze dieser Behörden (mit Ausnahme der zu ϑ—κ genannten) steht ein „Staatssekretär", lediglich als Gehilfe des Reichskanzlers ohne Ministercharakter und daher auch ohne eigene Verantwortlichkeit dem Bundesrat und dem Reichstage gegenüber, sofern er nicht, wie häufig der Fall ist, zum „Ressortstellvertreter" des Reichskanzlers bestellt ist.

3. Selbständige Reichsfinanzbehörden sind:

α. die Reichsschuldenverwaltung

(seit 1868, verbunden mit der Preußischen Hauptverwaltung der Staatsschulden) unter Kontrolle der Reichsschuldenkommission (vgl. Reichsschuldenordnung vom 19. März 1900). Diese ist gebildet aus je 6 Mitgliedern des Bundesrats und des Reichstags und dem Präsidenten des Rechnungshofs (S. 477). Der Reichsschuldenkommission steht außerdem auch die Aufsicht über die Verwaltung des Reichsvermögens (Reichskriegsschatz, S. 449) zu;

β. der Rechnungshof des Deutschen Reichs

(seit 1868, verbunden mit der Preußischen Oberrechnungskammer in Potsdam, vgl. das ReichskontrollG. vom 21. März

1910), zur Prüfung des Reichshaushalts sowie des Landeshaushalts von Elsaß-Lothringen und des Haushalts der Schutzgebiete.

Die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds (seit 1873) ist seit 1909 aufgelöst (S. 450).

4. Richterliche Reichsbehörden sind:

α. das Reichsgericht

(Z. I § 20), das bei Einführung der Reichsjustizgesetze (1. Oktober 1879) an die Stelle des durch Bundesgesetz vom 12. Juni 1869 errichteten Reichsoberhandelsgerichts getreten ist und durch RG. vom 11. April 1877 seinen Sitz in Leipzig erhalten hat;

β. die Konsulargerichte in den Konsularjurisdiktionsbezirken (S. 16) und die Gerichte in den Schutzgebieten (S. 499); vgl. Z. I § 11a 1, 2;

γ. das Reichsmilitärgericht

mit dem Sitz in Berlin, eine für Marine und Landheer gemeinsame Reichsbehörde, ferner die Stand-, Kriegs- und Oberkriegsgerichte der Marine, während die entsprechenden Gerichte des Landheers Landesbehörden sind (vgl. MilStGO. vom 1. Dezember 1898 und Z. I § 11 a 5);

δ. die Reichsdisziplinargerichte (vgl. Z. I § 32);

ε. die Verwaltungsgerichte des Reichs, nämlich:

a. das Bundesamt für das Heimatwesen

(seit 1870) zur endgültigen Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Armenverbänden verschiedener Bundesstaaten (landesgesetzlich auch desselben Staates); vgl. S. 314;

b. das durch 2 Richter „Verstärkte Reichseisenbahnamt"

(seit 1873) zur Entscheidung über Gegenvorstellungen gegen eine vom Reichseisenbahnamte verfügte Maßregel;

c. das Kaiserliche Patentamt

für die Erteilung, Nichtigkeitserklärung und Zurücknahme von Patenten, seit 1877; näheres vgl. L. I § 24 b;

d. das Oberseeamt

(seit 1877) zur endgültigen Entscheidung über Beschwerden gegen Entscheidungen der Seeämter (RG. vom 27. Juli 1877, Z. I § 12 [2]);

e. die Reichsrayonkommission

(seit 1871) zur endgültigen Entscheidung über Rekurse gegen Anordnungen der Festungskommandanturen in Rayonangelegenheiten (Reichsrayongesetz vom 21. Dezember 1871, vgl. S. 307);

f. das Reichsversicherungsamt

als oberste Spruch-, Beschluß- (und Aufsichts-)behörde in Kranken-, Unfall-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherungssachen; RVO. §§ 83 ff., L. I § 67 c 3;

g. das Oberschiedsgericht als oberste und das Schiedsgericht als höhere Spruch- und Beschlußbehörde

in Angestelltenversicherungssachen (RG. vom 20. Dezember 1911, KaisV. vom 15. November 1912); Träger dieser Versicherung ist die Reichsversicherungsanstalt für Angestellte (L. I § 73 d), eine selbständige juristische Person und öffentliche Behörde (ähnlich der Reichsbank) mit einem unter der Aufsicht des Reichskanzlers stehenden Direktorium, dessen Präsident und beamtete Mitglieder die Rechte und Pflichten der Reichsbeamten haben;

h. das Kaiserliche Aufsichtsamt für Privatversicherung

(RG. über die privaten Versicherungsunternehmungen vom 12. Mai 1901) für gewisse wichtige Entscheidungen, z. B. über Erteilung der Erlaubnis zum Geschäftsbetrieb, über dessen Untersagung u. a. m., in der Besetzung von 3 Mitgliedern unter Zuziehung von 2 Mitgliedern des (aus Sachverständigen des Versicherungswesens gebildeten) „Beirats". Es ist zugleich 2. Instanz gegen seine eigenen Entscheidungen in gleicher Besetzung, jedoch unter Zuziehung eines richterlichen Beamten und eines Mitgliedes höchster deutscher Verwaltungsgerichtshöfe. Näheres vgl. Z. I § 12 [2].

§ 38. Die Reichsbeamten.*)

a. Allgemeines.

1. Wenn man (S. 266) als Reichsbehörden diejenigen Behörden bezeichnet, die Geschäfte des Reichs führen und ihre Autorität unmittelbar von der Reichsgewalt ableiten, so ergibt sich, daß das Reichsbeamtengesetz (unten 2) über den Kreis der Reichsbehörden hinausgreift. Denn nach RBG. § 1 sind Reichsbeamte i. S. dieses Gesetzes nicht nur die Beamten, die vom Kaiser angestellt (vgl. RV. Art. 18 I, S. 247: unmittelbare Reichsbeamte), sondern auch diejenigen, die nach der RV. (vgl. Art. 50 III, V, 63 I) den Anordnungen des Kaisers Folge

*) Literatur: Kommentare zum RBG. von Arndt (08); Brand (2. A. 07); Perels und Spilling (2. A. 06); Schulze (08).

zu leisten verpflichtet sind (die unteren Post- und Telegraphenbeamten, außer in Bayern und Württemberg, und die Militärbeamten, außer in Bayern: mittelbare Reichsbeamte). Als „Kaiserliche" Beamte sind aber nur die vom Kaiser ernannten zu bezeichnen (AE. vom 3. August 1871).

α. So einfach die obige Begriffsbestimmung scheint, so bedarf sie doch nach mehrfacher Richtung der Ergänzung. Nach dem BankG. § 28 I „haben die Reichsbankbeamten die Rechte und Pflichten der Reichsbeamten"; gemäß feststehender Rechtsprechung des Reichsgerichts sind sie aber auch unmittelbare Reichsbeamte (vgl. RGZ. 82 106, aber auch G. § 22[8]: Anwendbarkeit des Reichshaftungsgesetzes?). Eine entsprechende Vorschrift enthält AngestVG. § 102 I für die in § 101 bezeichneten Beamten der Reichsversicherungsanstalt für Angestellte sowie RBG. § 156 für die Reichstagsbeamten, obwohl diese vom Reichstagspräsidenten angestellt werden. Personen des Soldatenstands, die den Militärdienst als Beruf erwählt haben, würden an sich als mittelbare Reichsbeamte (und unmittelbare Staatsbeamte) anzusehn sein (vgl. S. 304); nach RBG. § 157 findet auf sie jedoch das Gesetz nur bezüglich des Defektenverfahrens Anwendung, und das ReichsbesoldungsG. vom 15. Juli 1909 scheidet Reichsbeamte und Offiziere sowie Unteroffiziere; anderseits stehen Personen des Soldatenstands (mit Ausnahme des bayerischen Kontingents) i. S. des ReichshaftungsG. (S. 281) „den Reichsbeamten gleich".

β. In Elsaß-Lothringen ist das RBG. von 1873 durch Landesgesetz vom 23. Dezember 1873 mit gewissen Maßgaben eingeführt, und auf die Kolonialbeamten ist das RBG. mit erheblichen Abweichungen durch RG. vom 8. Juni 1910 für anwendbar erklärt worden. Sind die elsaß-lothringischen und die Kolonialbeamten auch Reichsbeamte? Die Frage ist nach richtiger Ansicht zu bejahen, da Elsaß-Lothringen (auch nach Einführung der Verfassung von 1911, S. 487) und die Schutzgebiete Reichs- bzw. Reichsnebenland, keine selbständigen Staaten sind, mögen auch die Besoldungen aus der „Landeskasse" gewährt werden, ähnlich wie die der Reichsbankbeamten oder des Direktoriums der Reichsversicherungsanstalt für Angestellte aus den Mitteln dieser Anstalten. Aber jene sog. Landesbeamten sind immerhin Reichsbeamte besonderer Art (vgl. auch RGZ. 82 407) und namentlich zu unterscheiden etwa von den Reichsbeamten der Reichspostverwaltung in Elsaß-Lothringen oder des Reichskolonialamts in Berlin. Der Unterschied zeigt sich für Elsaß-Lothringen u. a. in der Revisibilität des RBG.: soweit dieses die eigentlichen Reichsbeamten im Reichslande betrifft, ist es revisibel; soweit es auf die elsaß-lothringischen Landesbeamten (z. B. Kaiserliche Regierungsbaumeister) durch das Gesetz vom 23. Dez. 1873 für anwendbar erklärt ist, ist es durch ZPO. § 549

der Revision entzogen (RGZ. 82 47). Für (weiße) Schutzgebietsbeamte haftet nach dem ReichshaftungsG. vom 22. Mai 1910 nicht das Reich, sondern das Schutzgebiet.

2. Durch das mehrfach erwähnte RBG. vom 31. März 1873, in neuer Fassung auf Grund der Novelle vom 17. Mai 1907 bekanntgemacht unter dem 18. Mai 1907, ist das Recht der Reichsbeamten im wesentlichen auf der Grundlage des preußischen Rechts kodifiziert, allerdings nicht vollständig: vgl. die unten anzuführenden Gesetze über Besoldung, Unfallfürsorge, Beamtenhinterbliebene, Haftung des Reichs usw. sowie RBG. § 19, wonach auf die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten, über welche nicht durch Reichsgesetz Bestimmung getroffen ist, die an ihren Wohnorten für die Staatsbeamten geltenden gesetzlichen Vorschriften Anwendung finden. Wie für die allgemeinen Lehren des Beamtenrechts auf die frühere Darstellung (S. 182), so ist für die nachfolgende Übersicht der Hauptgrundsätze des Reichsbeamtenrechts auf die spätere Darstellung des Staatsbeamtenrechts (S. 635) zu verweisen.

b. Begründung des Beamtenverhältnisses.

1. Die unmittelbaren Reichsbeamten werden vom Kaiser oder in seinem Auftrage, die mittelbaren von den Landesregierungen ernannt. Eine Kaiserliche Bestallung erhalten die Mitglieder der höheren Reichsbehörden sowie die ihnen vorgehenden oder gleichstehenden Beamten und die Konsuln; die Anstellungsurkunden der übrigen Reichsbeamten werden im Namen des Kaisers vom Reichskanzler oder von anderen Behörden erteilt (RBG. § 4; KaiserlV. vom 23. November 1874).

a. Für einzelne Beamtenarten ist eine Mitwirkung des Bundesrats vorgeschrieben, z. B.:

α. die Anhörung des Bundesratsausschusses für Handel und Verkehr vor der Anstellung von Konsuln (RV. Art. 56 I). Der Kaiser ist hier an einen Vorschlag des Bundesratsausschusses nicht gebunden;

β. der Vorschlag des Bundesrats, z. B. für die Ernennung der Mitglieder des Reichsgerichts (GVG. § 127 I). Der Kaiser ist an den Vorschlag nicht gebunden, kann aber anderseits nur einen Vorgeschlagenen ernennen; es muß also eine Einigung zwischen Kaiser und Bundesrat stattfinden;

γ. die Wahl durch den Bundesrat, z. B. bezügl. der Mitglieder der Disziplinarkammern und des Disziplinarhofs (RBG.

§ 93). Der Kaiser hat die vom Bundesrate Gewählten hier nur zu ernennen; von den Mitgliedern des Reichsbankkuratoriums ernennt eines der Kaiser, die drei anderen der Bundesrat (BankG. § 25 I).

β. Eine besondere Qualifikation ist in bestimmten Fällen erforderlich, namentlich für Mitglieder des Reichsgerichts (GVG. § 127), des Reichsmilitärgerichts (MilStGO. § 80), der Disziplinargerichte (RBG. §§ 89, 91), Berufskonsuln, (KonsulatsG. § 7), Post- und Telegraphenbeamte, den diplomatischen Dienst usw.

γ. Die Verpflichtung der Reichsbeamten zur Kautionsleistung ist aufgehoben worden durch RG. vom 20. Febr. 1898, das aber die Kautionspflicht der Reichsbankbeamten (G. § 22[9]) unberührt läßt.

δ. Auch Ausländer (S. 225) und Minderjährige (vgl. RBG. § 48 I) können als Reichsbeamte angestellt werden.

2. Vor dem Dienstantritte hat jeder Reichsbeamte den Diensteid zu leisten (RBG. § 3).

α. Der Diensteid der unmittelbaren Reichsbeamten lautet nach der KaiserV. vom 29. Juni 1871 in der Regel: „Ich N. N. schwöre zu Gott dem Allmächtigen und Allwissenden, daß, nachdem ich zum Beamten des Deutschen Reichs bestellt worden bin, ich in dieser meiner Eigenschaft Seiner Majestät dem Deutschen Kaiser treu und gehorsam sein, die Reichsverfassung und die Gesetze des Reichs beobachten und alle mir vermöge meines Amtes obliegenden Pflichten nach meinem besten Wissen und Gewissen genau erfüllen will, so wahr mir Gott helfe!" Über die angebliche Zulässigkeit der Verpflichtung durch Handschlag an Eidesstatt bei nicht vom Kaiser selbst ernannten Reichsbeamten vgl. RGZ. 78 3. Besondere Vorschriften bestehen u. a. für die Konsuln (KonsulatsG. § 4), den Präsidenten, die Senatspräsidenten, Räte und die militärischen Mitglieder des Reichsmilitärgerichts (MilStGO. §§ 75, 82 und KaiserV. vom 6. Dez. 1900). Wegen der mittelbaren Reichsbeamten s. RV. Art. 50 III, 64 I; die hierher gehörigen Militärbeamten sind gleich den Personen des Soldatenstandes (S. 290) nicht auf die Verfassung zu vereidigen (vgl. schon PrVU. Art. 108 II).

β. Vom Tage der ersten eidlichen Verpflichtung für den Reichsdienst wird bei der Pensionierung die Dienstzeit gerechnet. Hat jedoch die Vereidigung erst nach dem Eintritt in den Reichsdienst stattgefunden (beweispflichtig der Beamte), so wird die Dienstzeit von dem letztern Zeitpunkt an gerechnet (RBG. § 45).

c. Pflichten der Reichsbeamten.

1. Jeder Reichsbeamte hat sein Amt gemäß RBG. § 10 gewissenhaft wahrzunehmen und durch sein Verhalten in und außer dem Amte der

Achtung, die sein Beruf erfordert, sich würdig zu zeigen, auch Amtsverschwiegenheit zu beobachten (§§ 11, 12, StGB. § 353 a I). Nebenbeschäftigung ist ihm nur unter gewissen Voraussetzungen gestattet (§ 16: keine Genehmigung zum Eintritt in den Vorstand oder Aufsichtsrat einer Erwerbsgesellschaft, falls damit eine Remuneration verbunden ist; vgl. ferner das im BankG. § 28 III für Reichsbankbeamte aufgestellte Verbot des Besitzes von Reichsbankanteilscheinen). Die Urlaubsvorschriften werden vom Kaiser erlassen (vgl. KaisV. vom 2. Nov. 1874 und 4. Jan. 1904); über den Eintritt in den Reichstag oder den Landtag und die Stellvertretungskosten vgl. S. 257.

2. Wieweit die Gehorsamspflicht geht, ist allgemein nicht zu beurteilen. Nach RBG. § 13 ist jeder Reichsbeamte für die Gesetzmäßigkeit seiner amtlichen Handlungen verantwortlich; das S. 641 bzgl. der Staatsbeamten Gesagte gilt auch hier.

3. Disziplinarische Bestrafung (RBG. §§ 72 ff.) verwirkt der Beamte, der die ihm obliegenden Pflichten verletzt. Die Disziplinarstrafen bestehen in Ordnungsstrafen (α. Warnung, β. Verweis, γ. Geldstrafe) und in Entfernung aus dem Amte (α. Strafversetzung, β. Dienstentlassung). Das Disziplinarverfahren kann auch neben einer gerichtlichen Verurteilung eingeleitet werden (ne bis in idem gilt also hier nicht; zu beachten ist indes EGMilStGB. § 3: Ahndung bestimmter Vergehen in leichteren Fällen im Disziplinarwege zulässig, also statt gerichtlichen Erkenntnisses).

Der Entfernung aus dem Amte muß ein förmliches Disziplinarverfahren (1. Instanz: die Disziplinarkammern, 2. Instanz: der Disziplinarhof in Leipzig) vorausgehn, wohingegen Warnungen, Verweise und Geldstrafen an diese Voraussetzung nicht gebunden sind, Geldstrafen auch für den Fall der Nichterledigung einer speziellen dienstlichen Verfügung angedroht werden können. Für Militärbeamte, die ausschließlich unter Militärbefehlshabern stehen (vgl. KaisV. vom 1. August 1908), die Mitglieder des Reichsgerichts, des Bundesamts für das Heimatwesen, des Rechnungshofs, die richterlichen Militärjustiz- und die Kolonialbeamten gilt besonderes (RBG. §§ 120 ff., 158, KolonialbeamtenG. §§ 40 ff.; vgl. Z. I § 32).

d. Rechte der Reichsbeamten.

1. Titel, Rang und Uniform der Reichsbeamten werden nach RBG. § 17 durch Kaiserliche Verordnung bestimmt. Tatsächlich ist dies nur für einzelne Beamtenklassen geschehen, während im übrigen die preußischen Rangvorschriften (S. 643) gewohnheitsgemäß auch auf die Reichsbeamten angewendet werden.

2. Jeder Berufsbeamte hat ferner regelmäßig gewisse vermögensrechtliche Ansprüche (vgl. auch S. 170), nämlich auf:

α. Gehalt (vgl. RBG. § 5 über die monatlich, nach Bestimmung des Bundesrats vierteljährlich im voraus erfolgende Zahlung), meist auch auf Wohnungsgeldzuschuß oder Dienstwohnung. Die maßgebenden Grundsätze für die etatsmäßigen Reichsbeamten, Offiziere und die Unteroffiziere enthält das Besoldungsgesetz vom 15. Juli 1909 (geändert 21. März 1910, 14. Juni 1912, 3. und 29. Juli 1913), dem 4 Besoldungsordnungen, ein Wohnungsgeldtarif und eine Klasseneinteilung der Orte beigefügt sind;

β. Ersatz des Dienstaufwands (Tagegelder, Fuhr- und Umzugskosten) nach Maßgabe der unter dem 8. September 1910 in neuer Fassung bekanntgemachten, auf Grund von RBG. § 18 erlassenen Verordnungen;

γ. Ruhegehalt bei Dienstunfähigkeit (ohne diese Voraussetzung nach vollendetem 65. Lebensjahre; Reichskanzler und Staatssekretäre, die jederzeit ihre Entlassung erhalten und fordern können, erhalten Pension, wenn sie entweder 2 Jahre im Amt oder 10 Jahre im Dienst gewesen sind). Es gelten im allgemeinen (§§ 34 ff.) die gleichen Bestimmungen wie in Preußen (S. 645); besonders geregelt sind die Ansprüche der Mitglieder des Reichs- und des Reichsmilitärgerichts (GVG. § 130, MilStGO. § 81); vgl. übrigens auch das Offizierpensions- und das Mannschaftsversorgungsgesetz, beide vom 31. Mai 1906, sowie das Fürsorgegesetz für militärische Luftfahrer vom 29. Juni 1912;

δ. Hinterbliebenenfürsorge (Witwen- und Waisengeld) nach dem Beamtenhinterbliebenengesetze vom

17. Mai 1907 bzw. dem Militärhinterbliebenengesetze vom selben Tage; über die zunächst eintretende Fortzahlung des Gehalts oder der Pension (Gnadenvierteljahr, Gnadenmonat) vgl. RBG. §§ 7 ff., 69, MilHinterblG. § 29;

ε. Unfallfürsorge gemäß dem RG. vom 18. Juni 1901, das jedoch durch das Offizierpensions- und das Mannschaftsversorgungsgesetz (oben γ) für die betreffenden Personen außer Kraft gesetzt ist. Die durch diese drei Gesetze Gesicherten sind versicherungsfrei nach § 554 der RVO.

e. Änderung und Beendigung des Beamtenverhältnisses.

1. Änderung.

α. Die Versetzung in ein anderes Amt von nicht geringerem Rang und etatsmäßigem Diensteinkommen muß sich jeder Reichsbeamte (Ausnahmen: RBG. § 158) gefallen lassen, wenn es das dienstliche Bedürfnis erfordert (§ 23); über Strafversetzung vgl. § 75[1].

β. Die einstweilige Versetzung in den Ruhestand unter Bewilligung des gesetzlichen Wartegelds (3/4 des der Berechnung des Ruhegehalts zugrunde zu legenden Diensteinkommens, höchstens 12 000 M.; „Stellung zur Disposition") ist statthaft (§§ 24 ff.): a. beim Aufhören des Amts infolge einer Umbildung der Reichsbehörden, b. hinsichtlich des Reichskanzlers, der Staatssekretäre, Unterstaatssekretäre und der übrigen in § 25 aufgeführten Beamten (vgl. ferner ReichseisenbahnamtsG. vom 27. Juni 1873 § 2 II, GRG. § 150, MilStGO. § 107 II, wegen Elsaß-Lothringens S. 482, der Kolonialbeamten KolBeamtG. § 12. — Ausnahmen: RBG. § 158).

γ. Die vorläufige Dienstenthebung („Suspension vom Amte") unter Einbehaltung des halben Diensteinkommens tritt ein (§§ 125 ff.):

a. kraft Gesetzes:

1) wenn die Verhaftung im gerichtlichen Strafverfahren beschlossen oder ein noch nicht rechtskräftiges Urteil erlassen ist, das den Amtsverlust kraft Gesetzes bewirkt;

2) wenn im Disziplinarverfahren eine noch nicht

rechtskräftige Entscheidung auf Dienstentlassung ergangen ist;

b. kraft Verfügung der obersten Reichsbehörde bei oder nach Einleitung eines gerichtlichen Strafverfahrens oder förmlichen Disziplinarverfahrens.

2. Beendigung.

α. Sie kann eintreten, ohne daß dem Beamten ein Anspruch auf Pension und Titel zusteht, nämlich bei:

a. Entlassung auf Antrag, die dem Beamten kraft Gewohnheitsrechts jederzeit, auch bei schwebendem Disziplinarverfahren (RBG. § 100), zu erteilen ist (anders nach preuß. R., S. 647); vgl. RGZ. 83 149;

b. Dienstentlassung durch Disziplinarurteil (vgl. aber § 75 a. E.);

c. Kündigung, Widerruf oder Zeitablauf bzgl. der ausnahmsweise nicht auf Lebenszeit angestellten Beamten (§§ 2, 32);

d. strafgerichtlicher Verurteilung gemäß StGB. §§ 31 ff., 81 ff.; vgl. ferner RGZ. 83 432.

β. Der Anspruch auf Pension und Titel steht dem Beamten zu bei Versetzung in den Ruhestand (vgl. S. 647), mag diese auf Antrag oder zwangsweise erfolgt sein (RBG. §§ 60a ff.; aber auch § 158).

f. Vermögensrechtliche Seite des Reichsdienstes.

1. Im allgemeinen gelten auch hier die für das preußische Recht maßgebenden Grundsätze (S. 648), so bzgl. des Defektenverfahrens (§§ 134 ff.), der Zulässigkeit des Rechtswegs über vermögensrechtliche Ansprüche der Reichsbeamten nach vorgängiger Entscheidung der obersten Reichsbehörde (§§ 149 ff.), der Zuständigkeit des Landgerichts ohne Rücksicht auf den Wert des Streitgegenstandes (GVG. § 70).

2. Die Frage, unter welchen Voraussetzungen und in welchen Formen der Beamte, der unter Verletzung seiner Amtspflicht einem Dritten Schaden zufügt, hierfür privatrechtlich verantwortlich gemacht werden kann, ist nach BGB. §§ 839—841 (L. II §§ 99 b 6,

100 b 2) zu beurteilen. Die Haftung des Reichs für seine Beamten bestimmt sich, soweit es sich um eine Schädigung bei Führung nicht obrigkeitlicher Geschäfte handelt, nach BGB. §§ 89, 31, 831 (vgl. S. 649), falls dagegen die Schädigung in Ausübung der öffentlichen Gewalt erfolgt ist, nach dem RG. vom 22. Mai 1910 über die Haftung des Reichs für seine Beamten („Reichsbeamtenhaftungsgesetz"). Dieses findet Anwendung auf die Reichsbeamten (RBG. § 1), denen die Personen des Soldatenstandes, mit Ausnahme des bayerischen Kontingents, gleichgestellt sind, und entsprechende Anwendung (Haftung des Schutzgebiets, S. 496) auf die Beamten der Schutzgebiete sowie die Angehörigen der Schutztruppen und der Kiautschoubesatzung, soweit sie nicht zu den Eingeborenen gehören.

Es schließt sich eng an das Vorbild des PrG. vom 1. August 1909 an (vgl. daher S. 650), kennt jedoch die Möglichkeit einer Konfliktserhebung (S. 651) nicht und ist nicht anwendbar:

α. soweit es sich um das Verhalten solcher Beamten handelt, die, abgesehen von Dienstaufwandsentschädigung, auf Gebührenbezug angewiesen sind,

β. soweit es sich um das Verhalten eines mit Angelegenheiten des auswärtigen Dienstes befaßten Beamten handelt und dieses Verhalten nach amtlicher Erklärung des Reichskanzlers politischen oder internationalen Rücksichten entsprochen hat.

Über die Sonderregelung hinsichtlich der Post- und Telegraphenverwaltung s. H. II §§ 34 b 3, 35 c 3.

B. Die Verwaltung.

§ 39. I. Die auswärtigen Angelegenheiten.

a. Allgemeines.

1. Das Deutsche Reich ist anerkanntes völkerrechtliches Rechtssubjekt. Während beim Staatenbunde grundsätzlich nur die Einzelstaaten völkerrechtlich handlungsfähig sind und dem Bunde nur durch besondere Bestimmung Gesandtschafts- und Vertragsrecht beigelegt ist (S. 119, so im Deutschen Bunde, 1815—1866), ist der Bundesstaat an sich völkerrechtliches Rechtssubjekt, neben dem freilich den einzelnen Gliedstaaten eine beschränkte völkerrechtliche Handlungsfähigkeit belassen sein kann (S. 122). Dies ist der Fall im heutigen Deutschen Reiche.

Die tatsächliche Einheit des Auswärtigen Amts mit dem Preußischen Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten sowie die geringe Bedeutung der den Einzelstaaten verbliebenen Rechte lassen eine zusammenfassende Darstellung für Reich und Staat angebracht erscheinen.

Über das nur dem Reiche zustehende Recht der Kriegserklärung und des Friedensschlusses (ius belli ac pacis) sowie über die staatsrechtlichen Voraussetzungen der Staatsverträge (ius foederum et tractatuum) im Reich und in Preußen ist S. 245 gehandelt. An dieser Stelle ist der völkerrechtliche Verkehr (ius legationum) zu erörtern und zwar, da er überwiegend durch die Regeln des Völkerrechts bestimmt ist, im wesentlichen nur nach der staatsrechtlichen Seite hin.

2. Die völkerrechtliche Vertretung des Reichs ist nach RV. Art. 11 Sache des Kaisers („Diplomatischer Oberbefehl"), der im Namen des Reichs Gesandte beglaubigt und empfängt. Die tatsächliche Leitung der auswärtigen Angelegenheiten ist die Aufgabe des Auswärtigen Amts.

Die preußische Kgl. Verordnung über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden vom 27. Oktober 1810 (S. 593), besonders über die Einholung der Allerhöchsten Entscheidung in wichtigeren Angelegenheiten, gilt kraft gewohnheitsmäßiger Übertragung auch für die Angelegenheiten des Reichs.

b. Gesandtschafts- und Konsulatswesen.

Der Verkehr mit dem Auslande wird vom Auswärtigen Amte besonders durch die ständigen völkerrechtlichen Agenten geleitet, nämlich durch die Gesandten, die die Vertretung in allen völkerrechtlichen Beziehungen führen, also diplomatischen Charakter besitzen, und die Konsuln, in deren Händen grundsätzlich nur die Wahrnehmung der wirtschaftspolitischen Beziehungen liegt.

1. Die Gesandten.

α. Das Reich hat das aktive und passive Gesandtschaftsrecht, ohne daß dieses den Einzelstaaten entzogen ist. Ausdrücklich anerkannt ist das fortbestehende Recht des Einzelstaats im bayerischen Schlußprotokoll vom 23. November 1870 VII und VIII. Preußische Gesandtschaften (S. 597) bestehen bei den deutschen Einzelstaaten und beim Vatikan (Ki. § 8 b 1 γ), bayerische Gesandtschaften in Berlin, Dresden, Stuttgart, Paris, Rom (beim Quirinal und beim Vatikan, d. h. beim Könige von Italien und beim Papste), Wien, Petersburg, Bern, kgl. sächsische in Berlin, München, Weimar, Wien. Die

Gesandten der deutschen Mittelstaaten in Berlin sind gewöhnlich zugleich die stimmführenden Bundesratsbevollmächtigten ihrer Regierungen.

Den Reichsgesandten liegt auch die Vertretung der Interessen der Einzelstaaten und ihrer Angehörigen ob (vgl. RV. Art. 3 VI). Allein wo an demselben Hof eine Landesgesandtschaft besteht, hat diese die besonderen Interessen ihres Staates und ihrer Angehörigen zu vertreten. Ausschließlich zum Geschäftskreise der Reichsgesandten zählen dagegen die nach Reichsrecht gemeinschaftlichen Angelegenheiten (z. B. die auswärtige Politik, Militär-, Marine-, Zoll-, Handels-, Gewerbewesen). Zur Erteilung von Pässen an Reichsangehörige zum Eintritt in das Reichsgebiet sind die Reichsgesandten (und Reichskonsuln) und die einzelstaatlichen Gesandten befugt, diese jedoch für Angehörige anderer Bundesstaaten nur insoweit, als die letzteren in ihrem Bezirke nicht (durch eigene oder Reichsgesandte) vertreten sind (RG. über das Paßwesen vom 12. Oktober 1867 § 6). Nach dem bayerischen Schlußprotokolle (VII, VIII) ist bei Verhinderung der Reichsgesandten deren Vertretung etwaigen an denselben Höfen beglaubigten bayerischen Gesandten zu übertragen; hierfür und für die an den Sitzen bayerischer Gesandtschaften eintretende Entbehrlichkeit der Vertretung bayerischer Interessen durch die Reichsgesandten erhält Bayern eine jährliche Vergütung.

β. Im einzelnen liegt den Gesandten ob: die Führung von Verhandlungen mit der fremden Regierung, die Erstattung von Berichten an ihre Vorgesetzten über ihre eigene Tätigkeit und sonstige wichtige Gegenstände sowie die Beratung der in dem fremden Staate sich aufhaltenden Angehörigen des Reichs (bei Landesgesandten des betreffenden Einzelstaats). Daneben üben die Reichsgesandten gewisse obrigkeitliche Befugnisse aus.

So kann der Reichskanzler einem Reichsgesandten (oder Reichskonsul) die allgemeine Ermächtigung zur Vornahme von bürgerlich-gültigen Eheschließungen und zu Personenstandsbeurkundungen von Reichsangehörigen und Schutzgenossen erteilen (RG. betr. die Eheschließung und die Beurkundung des Personenstands von Bundesangehörigen im Auslande vom 4. Mai 1870, abgeändert durch EGBGB. Art. 40 und § 85 des PersonenstandsG. vom 6. Februar 1875; vgl. ferner Art. 6 des Haager Eheschließungsabkommens vom 12. Juni 1902). Die Legalisation ausländischer Urkunden erfolgt durch einen Gesandten (oder Konsul) des Reichs (L. I § 41 [24]). Über Zustellungen im Zivilprozesse vgl. ZPO. § 199 und Z. I § 65 c 4 a, über Erteilung von Pässen S. 317, von Reisescheinen für Führer der aus Frankreich über deutsches Gebiet fliegenden Luftfahrzeuge Ziff. II, 4 der unter dem 29. Juli 1913 bekanntgemachten deutsch-französischen Vereinbarung.

Die obrigkeitlichen Befugnisse der einzelstaatlichen Gesandten im Auslande sind weniger weitgehend und beschränken sich im allgemeinen auf die Erteilung von Pässen und im Falle landesgesetzlicher Ermächtigung auf Eheschließungen und Personenstandsbeurkundungen (jedoch unter Gleichberechtigung der Reichsgesandten: RG. vom 4. Mai 1870 § 13).

γ. Unter den Gesandten (agents diplomatiques) unterscheidet man seit dem Wiener Reglement vom 19. März 1815 und dem Aachener Protokoll vom 21. November 1818:

a. die Botschafter (ambassadeurs, mit „caractère représentatif", auch die päpstlichen Legaten und Nuntien, Ki. § 8 b 2 γ), in der Regel zwischen Großmächten;

b. die Gesandten (außerordentlichen Gesandten) und bevollmächtigten Minister, envoyés extraordinaires et ministres plénipotentiaires, auch die päpstlichen Internuntien;

c. die Ministerresidenten (seit 1818);

d. die Geschäftsträger (chargés d'affaires), diese nicht wie die Rangklassen a—c vom Staatsoberhaupt beim Staatsoberhaupt, sondern nur vom Minister des Auswärtigen beim Minister akkreditiert.

2. Die Konsuln.

α. Das gesamte Konsulatwesen steht unter der (durch § 3 des RG., betr. die Organisation der Bundeskonsulate sowie die Amtsrechte und Pflichten der Bundeskonsuln, vom 8. November 1867 dem Reichskanzler delegierten) Aufsicht des Kaisers, der die Konsuln nach Vernehmung des Bundesratsausschusses für Handel und Verkehr anstellt (RV. Art. 56 I). In dem Amtsbezirke der deutschen Konsuln dürfen neue Landeskonsulate nicht errichtet werden, die bestehenden Landeskonsulate waren aufzuheben nach Maßgabe des Art. 56 II.

Für das Konsulatwesen gilt also, im Gegensatze zum Gesandtschaftsrechte, die alleinige Zuständigkeit des Reichs. Die Einzelstaaten können nur innerhalb des Reichsgebiets für die besonderen Interessen ihrer Angehörigen Konsuln bestellen; RV. Art. 4 7 betrifft nur den Schutz des deutschen Handels im Auslande. Auch können die Einzelstaaten ausländische Konsuln empfangen und für ihr Gebiet mit dem „Exequatur" versehen (vgl. das bayerische Schlußprotokoll vom 23. November 1870 XII).

β. Unter den Konsuln unterscheidet man Generalkonsuln, Konsuln und Vizekonsuln (BundeskonsulatsG. § 2); keine selbständigen Reichsorgane sind die Konsularagenten, d. h. die von dem Konsul mit Genehmigung des Reichskanzlers bestellten konsularischen Privatbevollmächtigten (§ 11). Die Konsuln

sind entweder Berufskonsuln (consules missi), Reichsangehörige mit besonderer Vorbildung (§ 7), oder Wahlkonsuln (consules electi), zu welchen vorzugsweise Kaufleute ernannt werden sollen, die die Reichsangehörigkeit besitzen (§ 9). Auch die Wahlkonsuln sind Reichsbeamte, unterliegen aber nicht allen Bestimmungen des RBG. (vgl. z. B. §§ 16 III, 21 II) und werden nicht besoldet; sie beziehen die tarifmäßigen Gebühren für sich (§ 10), also nicht, wie die Berufskonsuln (§ 8 IV), für die Reichskasse.

γ. Die allgemeine Aufgabe der Konsuln ist der Schutz des Reichsinteresses, namentlich in bezug auf Handel, Verkehr und Schiffahrt, die Überwachung der Staatsverträge und Rat- und Beistandgewährung an die Angehörigen der Einzelstaaten und anderer befreundeter Staaten (§ 1, vgl. auch § 26).

Im besonderen, den Einzelstaat oder einzelne Reichsangehörige berührenden Angelegenheiten berichten sie nicht an das Auswärtige Amt, sondern an die Regierung des Einzelstaats, die auch ihrerseits den Reichskonsuln Aufträge erteilen kann (§ 3). Bei Rechtsstreitigkeiten von Reichsangehörigen haben sie auf Antrag das Vermittler- und Schiedsrichteramt zu übernehmen (§ 21). Den Schiffen der Kriegsmarine müssen sie Beistand und Unterstützung gewähren (§§ 27, 28).

δ. Außerdem stehen den Konsuln gewisse obrigkeitliche Befugnisse zu.

a. Über die Ermächtigung zur Ausübung von standesamtlichen Verrichtungen siehe S. 283, über die Ausstellung und Visierung von Pässen S. 317 und BundeskonsulatsG. § 25, von Reisescheinen für Luftfahrzeugführer S. 283.

b. Die Konsulate für Hafenplätze im Auslande sind die Seemannsämter mit den durch die Seemannsordnung ihnen zugewiesenen Obliegenheiten (vgl. Seemannsordnung vom 2. Juni 1902 § 5, ferner RG. vom 2. Juni 1902, betr. die Verpflichtung der Kauffahrteischiffe zur Mitnahme heimzuschaffender Seeleute, und HGB. § 749 III in der Fassung des RG. vom 2. Juni 1902, RVO. §§ 1107, 1113, 1208, 1214, 1747, PersonenstandsG. vom 6. Februar 1875 § 62).

c. Die Polizeigewalt üben die Konsuln über die im Hafen ihrer Residenz befindlichen Schiffe der deutschen Handelsmarine (§ 33). Sie bilden für diese Schiffe die Musterungsbehörde (§ 32), haben die Meldungen der einen Hafen ihres Amtsbezirks anlaufenden deutschen Kauffahrteischiffe entgegenzunehmen (§ 31 und RG. vom 18. Juni 1911, betr. die Schiffsmeldungen bei den Konsulaten des Deutschen Reichs) und die Innehaltung

der auf die Führung der Reichsflagge bezüglichen Vorschriften (§ 30 und RG., betr. das Flaggenrecht der Kauffahrteischiffe, vom 22. Juni 1899) zu überwachen.

b. über die Konsulargerichtsbarkeit vgl. S. 16 und Z. I § 11 a 1, über die Bewirkung von Zustellungen § 19, ZPO. § 199, Z. I § 65 c 4 α, Aufnahme von Verklarungen und Aufmachung der Dispache § 36, HGB. §§ 524, 729, Führung des Schiffsregisters für Binnenschiffe auf der unteren Donau und in Ostasien RG. vom 22. Juni 1899 § 26 a und KaiserV. vom 1. März 1900, Abhörung von Zeugen und Abnahme von Eiden kraft Ermächtigung des Reichskanzlers § 20; Fürsorge für den Nachlaß von Reichsangehörigen § 18, Aufnahme von Notariatsurkunden § 16 und EGBGB. Art. 38 II, Legalisation von Urkunden S. 283.

c. Jeder Reichskonsul hat über die in seinem Bezirke wohnenden und bei ihm angemeldeten Reichsangehörigen eine Matrikel zu führen (§ 12 und S. 224), sie bleibt auch nach dem Inkrafttreten des neuen Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes (S. 216) bestehn, da sie wenigstens noch für den Nachweis der Reichsangehörigkeit von Bedeutung ist.

f. Die Konsulatsgebühren regelt das RG. vom 17. Mai 1910, die Tagegelder, Fuhr- und Umzugskosten der Reichsgesandten und -konsuln die Kais. VO. vom 8. Sept. 1910.

ε. Der Beginn der amtlichen Wirksamkeit hängt von der Erteilung des Exequatur (Plazet, Berat) durch den fremden Staat ab.

Aber auch das Exequatur ermächtigt den Konsul nicht ohne weiteres zur Ausübung aller Befugnisse, die ihm nach deutschem Rechte zustehen, sondern nur soweit der fremde Staat es zuläßt (z. B. Ausübung der Polizei über deutsche Kauffahrteischiffe oben S. 285). In dieser Beziehung hat sich jedoch eine gewisse völkerrechtliche Übung herausgebildet, und außerdem ist durch eine Reihe völkerrechtlicher Vereinbarungen (teils besondere Konsularkonventionen, teils allgemeine Handelsverträge oder internationale Abkommen, z. B. Haager Abkommen über den Zivilprozeß, die Eheschließung, die Vormundschaft, S. 325, ferner zur Bekämpfung des Mädchenhandels vom 4. Mai 1910) die Anerkennung der reichsgesetzlich den Konsuln eingeräumten Befugnisse durch die auswärtigen Staaten tunlichst gesichert.

§ 40. II. Das Reichskriegswesen.*)

a. Allgemeines.

Die bewaffnete Macht des Deutschen Reichs setzt sich

*) Literatur: Marschall v. Bieberstein, Verantwortung und Gegenzeichnung bei Anordnungen des obersten Kriegsherrn (11); Brockhaus, Das deutsche Heer und die Kontingente (88); Dietz, Handwörterbuch des Militärrechts (13).

zusammen aus dem Landheer und der Kriegsmarine. Die staatsrechtliche Stellung beider ist aber verschieden. Nach RV. Art. 53 ist die Kriegsmarine des Reichs eine einheitliche unter dem Oberbefehle des Kaisers. Dieser bestimmt Organisation und Zusammensetzung, er ernennt Offiziere und Beamte, die ihm den Fahneneid leisten. Die für die „Kaiserliche Marine" erforderlichen Ausgaben trägt das Reich. Dagegen gibt es (so Laband, Anschütz und v. Seydel gegen Zorn, Schulze, Arndt, Meyer, Hänel, Bornhak) kein „Kaiserliches Heer". Vielmehr haben die von den einzelnen Bundesstaaten zu stellenden Kontingente grundsätzlich ihre Selbständigkeit behalten, und nur in einzelnen Beziehungen ist eine Zusammenfassung derselben zu einem „einheitlichen" Heere (RV. Art. 63) erfolgt, während im übrigen die Militärhoheit den Einzelstaaten verblieben ist.

Der Ausdruck „einheitlich" in Art. 63 bedeutet nach der hier vertretenen Auffassung also nicht eine staatsrechtliche, sondern nur eine militärisch-technische Einheit, entsprechend dem Sprachgebrauch der Art. 42 und 54, wo von einem „einheitlichen" Eisenbahnnetz und einer „einheitlichen" Handelsmarine die Rede ist.

Der Grund der verschiedenen Behandlung von Landheer und Kriegsmarine liegt darin, daß die Kriegsmarine allein aus der preußischen Marine hervorgegangen ist, während alle Bundesstaaten eigene Landheere hatten.

Eine preußische Kriegsmarine hat es schon unter dem Großen Kurfürsten gegeben. Unter ihrem Schutze wurden seit 1682 auch Kolonien an der Küste von Guinea angelegt (Feste Groß-Friedrichsburg auf dem Berge Manfro, im heutigen englischen Gebiete, nicht in den heutigen deutschen Schutzgebieten Togo und Kamerun). 1717 trat Friedrich Wilhelm I. diese Erwerbungen an die Holländisch-Westindische Kompagnie ab, und die Kriegsflotte wurde aufgegeben. Ein Versuch zur Schaffung einer Deutschen Marine wurde dann 1848 gemacht. Die aus freiwilligen Gaben angeschafften Schiffe wurden jedoch 1852 im Auftrage des reaktivierten Bundes von Lorenz Hannibal Fischer („Flottenfischer") versteigert, was große Entrüstung hervorrief. Dagegen erwarb Preußen 1853 den Jadebusen (Wilhelmshaven) von Oldenburg und begann, nachdem es so einen Stützpunkt an der Nordsee gefunden hatte, die Gründung einer Kriegsflotte, welche 1867 auf den Norddeutschen Bund überging.

Luftschiff- und Flugzeugwesen sind neuerdings sowohl dem Heere wie der Marine dienstbar gemacht worden.

1. Die Einheitlichkeit des Heeres in dem oben entwickelten Sinne zeigt sich:

α. zunächst in der Unterstellung der gesamten Landmacht unter den Oberbefehl des Kaisers, der auch den Präsenzstand, die Gliederung und Einteilung der Kontingente und die Garnisonen (sog. Dislokationsrecht) zu bestimmen sowie die kriegsbereite Aufstellung (Mobilmachung) eines jeden Teils des „Reichsheers" anzuordnen hat (RV. Art. 63 IV);

β. darin, daß alle deutschen Truppen den Befehlen des Kaisers unbedingte Folge zu leisten haben und daß diese Verpflichtung in den Fahneneid (S. 290) aufzunehmen ist. Der Kaiser ernennt: die Höchstkommandierenden der Kontingente, alle Offiziere, welche Truppen mehr als eines Kontingents befehligen, und alle Festungskommandanten und hat das Recht der Zustimmung bei der (den Landesherren zustehenden) Ernennung von Generalen und von Generalstellungen versehenden Offizieren (RV. Art. 64). Der Kaiser hat das Recht, Festungen anzulegen (RV. Art. 65), und kann bei Bedrohung der öffentlichen Sicherheit jeden Teil des Bundesgebiets (nach Maßgabe des PrG. vom 4. Juni 1851, Z. I § 10[6]) in Kriegszustand erklären (RV. Art. 68, den Landesherren steht richtiger Ansicht dieses Recht neben dem Kaiser nicht zu; für Elsaß-Lothringen vgl. noch RG. vom 30. Mai 1892 über die Vorbereitung des Kriegszustands);

γ. endlich darin, daß die Kosten und Lasten des gesamten Kriegswesens von allen Bundesstaaten gleichmäßig zu tragen (RV. Art. 58, 67) und im Wege der Reichsgesetzgebung festzustellen sind (RV. Art. 62); im ganzen Reiche war die gesamte preußische Militärgesetzgebung, mit Ausnahme der Militärkirchenordnung, einzuführen (RV. Art. 61). Die Militärgesetzgebung wird durch das Reich (RV. Art. 4[14], vgl. auch Art. 5, oben S. 231, über das Vetorecht Preußens gegen Änderungen in Militärwesen und Kriegsmarine), das Militärverordnungsrecht auf den dem Kaiser zugewiesenen Verwaltungsgebieten (z. B. RV. Art. 65, RMilG. §§ 8,

71, RG. vom 11. Februar 1888 § 36) vom Kaiser ausgeübt.

Bezüglich der reichsgesetzlich nicht geregelten Gegenstände steht dagegen das Verordnungsrecht formell dem Kontingentsherrn zu (unter Gegenzeichnung — falls solche überhaupt nötig — des Kriegsministers), jedoch mit der Verpflichtung, die für die preußische Armee ergehenden Anordnungen über Verwaltung, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung in ihren Kontingenten gleichfalls einzuführen (RV. Art. 63 V).

Unter den militärischen Verwaltungsverordnungen im weiteren Sinn unterscheidet man herkömmlich Armeebefehle und Armeeverordnungen. Die herrschende Lehre findet die Abgrenzung beider darin, daß erstere Ausfluß der Kommandogewalt des Kaisers seien (z. B. Exerzierreglements), letztere die Heeresverwaltung i. e. S. beträfen; nur für die Armeeverordnungen sei daher die Gegenzeichnung des Reichskanzlers (S. 268) oder des Kriegministers erforderlich. Arndt verwirft diese begriffliche Scheidung, die den bestehenden Verhältnissen nicht gerecht werde: in Preußen erfolge z. B. die Ernennung der Offiziere ohne, in Bayern mit Gegenzeichnung; die Frage sei vielmehr historisch zu erklären (vgl. den Kgl. Erl. vom 18. Jan. 1861: Armeebefehle sowie Orders in Militärdienst- oder Personalangelegenheiten werden in der Regel ohne Gegenzeichnung expediert; anders ist zu verfahren, wenn diese Orders auf den Militäretat oder andere Militärverwaltungszweige von Einfluß sind). Neuestens will Anschütz im Anschluß an Marschall v. Bieberstein die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers auch auf die vom Kaiser kraft der Kommandogewalt erlassenen Anordnungen und Befehle erstrecken; die Vollziehbarkeit solcher Befehle trotz der mangelnden Gegenzeichnung des Reichskanzlers soll aus dem in Art. 64 I der RV. den deutschen Truppen auferlegten unbedingten Gehorsam folgen. Eine vermittelnde Ansicht vertritt Rehm (Oberbefehl und Staatsrecht, 13): An der Leitung und Aufsicht der obersten Kriegsherrlichkeit, also auch des Personalwesens, sei der Kriegsminister beteiligt; PrVU. Art. 46: „Der König führt den Oberbefehl über das Heer" bedeute nicht: der König ohne Minister, sondern der König ohne Kammern. Jedoch die Einzelheiten, die Vollziehung (Gegensatz: die allgemeine Leitung, die Regierung, vgl. S. 165), seien, gleich der eigentlichen Führung der Armee, kontrasignaturfrei. Es genüge daher z. B., wenn der Kriegsminister vor Erlaß der oft Hunderte von Beförderungen usw. enthaltenden Kabinettsorders sachdienlich Kenntnis erhalte, ohne Einspruch zu erheben, während die Gegenzeichnung der einzelnen Patente nicht erforderlich sei. Gegenüber dem Generalstabe habe er ein Recht auf Berichterstattung und Teilnahme an den Beratungen.

Als Ausfluß der Disziplinargewalt und damit des Oberbefehls, folglich auch als ohne Gegenzeichnung gültig (selbst gegenüber den mit der Befugnis, die Militäruniform zu tragen,

verabschiedeten Offizieren), wurde vom Kammergericht die Ehrengerichtsverordnung für die Offiziere des preußischen Heeres vom 2. Mai 1874 angesehen (KGJ. 36 C 120, Fall Gädke).

Die Unterscheidung zwischen Armeebefehl und Armeeverordnung gilt entsprechend für die Flotte: nur die Verwaltung der Marine wird unter der Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder seines Stellvertreters, des Staatssekretärs des Reichsmarineamts, geführt, nicht auch das Kommando (vgl. den AE. vom 30. März 1889).

2. Dagegen sind den Bundesstaaten und deren Souveränen die folgenden Militärhoheitsrechte verblieben.

a. Die Kontingentsherrlichkeit, d. h. die Gesamtheit der den Landesherren (und den Senaten der Freien Städte) auf dem Gebiete des Militärwesens zustehenden Befugnisse. Sie äußert sich:

α. in der — durch den Oberbefehl des Kaisers beschränkten — Kommandogewalt der Landesherren; die Offiziere werden — abgesehen von den dem Kaiser vorbehaltenen Stellen (S. 288) — von dem Landesherrn ernannt, dem sie den Fahneneid leisten (RV. Art. 66). Für die Bekleidung sind die Grundfarben und der Schnitt der preußischen Armee maßgebend, die äußeren Abzeichen (Kokarden usw.) werden aber von den Kontingentsherren bestimmt (Art. 63 II). Seit dem 22. März 1897 (Zentenarfeier) trägt jedoch die gesamte Armee neben der Landeskokarde die Reichskokarde;

Der Fahneneid (welcher bei der Feldartillerie auf das Geschütz geleistet wird) lautet in Preußen: „Ich schwöre . . . zu Gott dem Allwissenden und Allmächtigen einen leiblichen Eid (vgl. Z. I § 92 b), daß ich Seiner Majestät dem Deutschen Kaiser, Könige von Preußen, Wilhelm II., meinem allergnädigsten Landesherrn, in allen und jeden Vorfällen, zu Lande und zu Wasser, in Kriegs- und Friedenszeiten, und an welchen Orten es immer sei, getreu und redlich dienen, Allerhöchstdero Nutzen und Bestes befördern, Schaden und Nachteile aber abwenden, die mir vorgelesenen Kriegsartikel und die mir erteilten Vorschriften und Befehle genau befolgen und mich so betragen will, wie es einem rechtschaffenen, unverzagten, pflicht- und ehrliebenden Soldaten eignet und gebührt. So wahr mir Gott helfe" (die Evangelischen setzen hinzu: „durch Jesum Christum zur Seligkeit", die Katholiken: „und sein heiliges Evangelium").

Bei den Elsaß-Lothringern werden die Worte: „Könige von Preußen, meinem allergnädigsten Landesherrn" ausgelassen. Bei Nichtpreußen wird an der Stelle des Kaisers zunächst der

Landesherr (bei den Hanseaten der Senat) genannt, und es heißt dann weiter: „den Befehlen des Kaisers unbedingt Folge leisten."

Der Fahneneid in Bayern lautet dagegen: „Ich schwöre zu Gott dem Allmächtigen einen körperlichen Eid, daß ich meinem Könige treu dienen, Allerhöchst dessen Wohl nach Kräften fördern, allen Vorgesetzten den gebührenden Respekt und Gehorsam leisten, deren Befehle ohne Widerrede und unverdrossen vollziehen . . ." usw. ähnlich wie in Preußen. Zum Schlusse heißt es: „— Auch schwöre ich: Im Kriege den Befehlen Seiner Majestät des Deutschen Kaisers als Bundesfeldherrn unbedingt Folge zu leisten" (zu diesem Zusatze vgl. S. 293).

b. in der eigenen Militärgerichtsbarkeit und dem daraus sich ergebenden Begnadigungsrechte;

Nach RV. Art. 61 wurde bisher die Militärgerichtsbarkeit, die sich nach § 39 des Reichsmilitärgesetzes vom 2. Mai 1874 auf Strafsachen beschränkt, mit Ausnahme von Bayern und Württemberg (S. 293), nach Maßgabe der Preußischen Militärstrafgerichtsordnung vom 3. April 1845 ausgeübt, während das in RV. Art. 61 erwähnte Pr. Militärstrafgesetzbuch vom 3. April 1845 für das ganze Reich bereits durch das Militärstrafgesetzbuch für das Deutsche Reich vom 20. Juni 1872 ersetzt war. Seit dem 1. Oktober 1900 ist das Militärstrafverfahren im ganzen Reich, also auch in Bayern und Württemberg, ein einheitliches: die Reichsmilitärstrafgerichtsordnung vom 1. Dezember 1898 hat das Verfahren neu unter Heranziehung der den Reichsstrafprozeß beherrschenden Grundsätze (Unmittelbarkeit, Öffentlichkeit, Anklageprinzip, Militäranwaltschaft, Zulassung der Verteidigung, freie Beweiswürdigung, Rechtsmittel: Berufung und Revision, Instanzenzug: Kriegsgericht, Oberkriegsgericht, Reichsmilitärgericht, letzteres mit dem Sitz in Berlin) geordnet. Sie schreibt auch in § 465 die entsprechende Anwendung des RG. betr. die Entschädigung der im Wiederaufnahmeverfahren freigesprochenen Personen vom 20. Mai 1898 vor. Vgl. Z. I § 11 a 5.

c. in der eigenen Militärverwaltung;

Es gibt keine Reichs-, sondern nur eine Landesmilitärverwaltung, die von den Kriegsministern von Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg geführt wird. Diese und die ihnen unterstellten Intendanten sind daher bei Prozessen des Reichsmilitärfiskus (S. 447) zu dessen Vertretung berufen (RGZ. 20 148; 24 37; 43 14; 83 163; Z. II Anhang IV C zu b).

Die Militärbeamten sind Landesbeamte, aber wegen RBG. § 1 mittelbare Reichsbeamte (außer in Bayern); im Sinne des RBG. § 159 sind ferner das preußische, sächsische und württembergische Kriegsministerium (mittelbare) oberste Reichsbehörden (S. 269). Daneben liegt dem Reichskanzler nach RV. Art. 4, 17 die Beaufsichtigung des Militärwesens ob, und für die Innehaltung der etatsrechtlichen Schranken ist er wegen Art. 62 (S. 288) neben den Kriegsministern für verantwortlich zu erachten. Diese sind ihm aber nicht unterstellt, wenngleich in

der Praxis die Vertretung des Militäretats sowie die Auskunfterteilung in militärischen Angelegenheiten im Reichstage wesentlich durch den preußischen Kriegsminister erfolgt.

β. eine gewisse Territorialhoheit

über die innerhalb des Staatsgebiets befindlichen Truppen. Nach RV. Art. 66 II steht den Souveränen „das Recht zu, zu polizeilichen Zwecken nicht bloß ihre eigenen Truppen zu verwenden, sondern auch alle anderen Truppenteile des Reichsheeres, welche in ihren Ländergebieten dislociert sind, zu requirieren" (vgl. S. 297);

γ. gewisse landesherrliche Befugnisse.

Die Souveräne sind Chefs aller ihren Gebieten angehörenden Truppenteile und genießen die damit verbundenen Ehren einschließlich des Inspektionsrechts (RV. Art. 66). Ferner wird die Militärpflicht nicht dem Kaiser, sondern dem Landesherrn geleistet. Daher wird diesem und nicht dem Kaiser oder dem Kontingentsherrn der Fahneneid geleistet, auch falls ein Wehrpflichtiger gemäß der bestehenden „militärischen Freizügigkeit" nicht in seinem Heimatskontingente seiner Militärpflicht genügt (S. 290).

3. Das aus dem Vorstehenden sich ergebende verfassungsmäßige Verhältnis der Reichsmilitärhoheit zur Landesmilitärhoheit ist durch Militärkonventionen (vgl. RV. Art. 66) und den bayerischen Bündnisvertrag tatsächlich anders geordnet. Sämtliche Bundesstaaten, mit Ausnahme von Bayern, Sachsen und Württemberg, haben nämlich ihre Militärhoheit zur Ausübung in weitem Umfang auf Preußen übertragen. Tatsächlich gibt es also nur vier Kontingente: das preußische, bayerische, sächsische und württembergische.

α. Die mit den Bundesstaaten (außer Bayern, Sachsen und Württemberg) abgeschlossenen Militärkonventionen Preußens sind teils auf unbestimmte Zeit, teils auf Kündigung geschlossen. Sie weichen auch sonst im einzelnen vielfach von einander ab. Baden, Hessen, Mecklenburg haben ihre Gliederung als besondere Kontingente behalten, für andere Staaten sind besondere Regimenter errichtet, die übrigen haben auf Aufstellung eigener Kontingente ganz verzichtet; zugleich sind Einschränkungen des kaiserlichen Dislokationsrechts (S. 288) damit verbunden. Das Offiziersernennungsrecht steht im allgemeinen dem König von Preußen zu (in Hessen und Mecklenburg erhalten die Offiziere auch noch großherzogliche Patente). Die

elsaß-lothringischen Truppen sind gleichfalls dem preußischen Kontingent angeschlossen; die im Reichslande garnisonierenden Teile der bayerischen, sächsischen und württembergischen Truppen unterstehen jedoch der Kontingentsherrlichkeit ihrer Kontingentsherren.

β. Für die Königreiche Sachsen und Württemberg gelten fast durchweg die oben unter 1 und 2 aufgestellten verfassungsmäßigen Grundsätze mit den aus den Militärkonventionen vom 7. Februar 1867 (Sachsen) und 25. November 1870 (Württemberg) ersichtlichen Änderungen; vgl. zu letzterer die Schlußbestimmung zum XI. Abschn. der RV., wodurch für Württemberg ein ohne seine Genehmigung reichsgesetzlich nicht abänderbares Sonderrecht im Sinne des Art. 78 II geschaffen ist (S. 209). Die kommandierenden Generale der sächsischen Armeekorps werden auf Vorschlag des Königs von Sachsen durch den König von Preußen, der kommandierende General des württembergischen Armeekorps durch den König von Württemberg nach vorgängiger Zustimmung des Königs von Preußen ernannt. Weiter bestehen Beschränkungen hinsichtlich des Dislokationsrechts des Kaisers und der Versetzung von Offizieren durch ihn, für Württemberg ferner hinsichtlich der Ernennung von Festungskommandanten und der Anlegung von Festungen usw.

γ. Völlig unabhängig von der Reichsgewalt ist im Frieden das bayerische Kontingent. Nach dem die Anwendung der Art. 61—68 RV. für Bayern ausschließenden Bündnisvertrage vom 23. November 1870 (vgl. Schlußbestimmung zum XI. Abschnitte der RV.) bildet das bayerische Heer im Frieden einen in sich geschlossenen Bestandteil des Deutschen Heeres mit selbstständiger Verwaltung, steht im Frieden ausschließlich unter dem Oberbefehle des Königs von Bayern und tritt erst mit Beginn der Mobilmachung, die aber „auf Veranlassung" des Kaisers angeordnet werden muß, unter den Befehl des „Bundesfeldherrn". Dem Kaiser steht im Frieden nur ein Inspektionsrecht zu, über dessen Vornahme und Ergebnis er sich aber mit dem Könige von Bayern erst „ins Vernehmen setzen" muß. Die Militärgesetzgebung des Reichs gilt dagegen auch für Bayern. Dieses ist jedoch nicht verpflichtet, die früheren preußischen Militärgesetze einzuführen. Die Preußische Militärgerichtsordnung (S. 291) galt daher z. B. in Bayern (wie auch in Württemberg auf Grund der württembergischen Militärkonvention) nicht. Infolge seiner Sonderstellung beanspruchte Bayern bei Erlaß der Reichsmilitärstrafgerichtsordnung (S. 291) anfänglich ein eigenes oberstes Militärgericht. Es wurde schließlich ein Ausgleich geschaffen durch das RG. vom 9. März 1899 betr. die Einrichtung eines besonderen Senats für das bayerische Heer bei dem Reichsmilitärgericht in Berlin (S. 210). Da das in RV. Art. 68 und im bayerischen Bündnisvertrage vorgesehene Reichsgesetz über die Erklärung des Kriegszustandes durch den Kaiser (oben S. 288) noch nicht ergangen ist, hat Bayern ein Landesgesetz über den Kriegszustand (vom 5. November 1912) erlassen. — Der Militärfiskus ist in Bayern Landesfiskus.

b. Das Landheer.

1. Die Friedenspräsenzstärke des Heeres wurde durch RV. Art. 60 und spätere Reichsgesetze auf 1% der Bevölkerung von 1867 (= 401 659 Mann) festgestellt, seit 1880 aber in sieben- („Septennat") oder fünfjährigen Intervallen („Quinquennat") ständig erhöht.

α. Sie betrug vom 1. Oktober 1893 bis 31. März 1899 (durch RG. vom 25. März 1899 verlängert bis zum 30. September 1899) jährlich durchschnittlich 479 229 Mann (ausschließlich der Offiziere, Unteroffiziere und Einjährig-Freiwilligen, RG. vom 3. August 1893); nach dem RG. vom 25. März 1899 und dem RG. vom 22. Februar 1904 sollte sie allmählich auf 495 500 erhöht werden und in dieser Höhe bis zum 31. März 1905 bestehn bleiben. Nach dem RG. vom 15. April 1905 endlich sollte sie bis 1910 auf 504 665 und bis 1911 auf 505 839 Mann (d. h. Gemeine, Gefreite, Obergefreite, aber ohne die Einjährig-Freiwilligen) erhöht werden.

β. Die Gesetze vom 27. März 1911, 14. Juni 1912 und 3. Juli 1913 schreiben eine allmähliche Erhöhung der Friedenspräsenzstärke als Jahresdurchschnittsstärke vor, derart, daß sie im Rechnungsjahr 1915 661 478 Gemeine, Gefreite und Obergefreite erreicht und in dieser Höhe bis 31. März 1916 bestehn bleibt. Kommt für die Folgezeit nicht rechtzeitig ein neues Gesetz zustande, so greifen nach einer allerdings nicht unbestrittenen Ansicht die Art. 63 IV (Bestimmung des Präsenzstandes durch den Kaiser) und 62 II (Verpflichtung der Einzelstaaten zur Fortzahlung von 225 Talern auf den Kopf der Friedenspräsenzstärke) ein, und trotz der zeitlichen Begrenzung der Präsenzstärke wäre letztere als „bestehende Einrichtung" i. S. des Art. 5 II RV. anzusehn, also gegen die Stimme des Präsidiums nicht veränderlich. In den einzelnen Rechnungsjahren unterliegt die allmähliche Erhöhung der Präsenzstärke und die Verteilung der Erhöhung auf die einzelnen Waffengattungen sowie die Zahl der Stellen für Offiziere, Sanitäts- und Veterinäroffiziere, Beamten und Unteroffiziere der Feststellung durch den Reichshaushaltsetat (RG. vom 27. März 1911 § 3).

2. Friedensformation.

Mit der Erhöhung der Präsenzstärke hielt die der Friedensformation (Kadres) gleichen Schritt.

Auf Grund der Gesetze vom 27. März 1911, 14. Juni 1912, 3. Juli 1913 werden bei der Infanterie 669 Bataillone, bei der Kavallerie 550 Eskadrons, bei der Feldartillerie 633 Batterien, bei der Fußartillerie 55, bei den Pionieren 44, bei den Verkehrstruppen 31, beim Train 26 Bataillone errichtet. Bataillone, Eskadrons und Batterien bilden die Unterabteilungen der Regimenter bei der Infanterie, Fußartillerie, Kavallerie und Feldartillerie (die Pioniere, Jäger, Schützen, die Verkehrstruppen,

d. h. Eisenbahn-, Telegraphen-, Luftschiffer-, Flieger-, Kraftfahrtruppen und der Train sind nicht in Regimenter zusammengefaßt, abgesehen von 3 Eisenbahnregimentern und 13 Jägerregimentern zu Pferde im preußischen Kontingente). 2 oder 3 Regimenter werden zu einer Brigade, 2 oder 3 Brigaden der Infanterie und Kavallerie nebst den nötigen Feldartillerieformationen zu einer Division vereinigt. Aus 2—3 Divisionen mit den erforderlichen Fußartillerie-, Pionier- und Trainformationen wird ein Armeekorps gebildet. Zurzeit bestehen 25 Armeekorps, von denen Preußen mit den ihm angeschlossenen Staaten und Elsaß-Lothringen 19, Bayern 3, Sachsen 2 (Nr. 12 und 19) und Württemberg 1 (Nr. 13) stellt (RMilG. vom 2. Mai 1874 §§ 3, 5 in der Fassung der Gesetze vom 25. März 1899 und 14. Juni 1912). Mehrere Armeekorps sind immer unter einer der (jetzt 8) Armeeinspektionen zusammengefaßt. In militärischer Hinsicht ist das Gebiet des Deutschen Reichs in 24 Armeekorpsbezirke geteilt. Die Generalkommandos befinden sich in: 1. Königsberg i. Pr., 2. Stettin, 3. Berlin (Stadt Berlin und Provinz Brandenburg), 4. Magdeburg, 5. Posen, 6. Breslau, 7. Münster i. W., 8. Coblenz, 9. Altona, 10. Hannover, 11. Cassel, 12. (1. Kgl. Sächs. Armeekorps) Dresden, 13. (Kgl. Württ. Armeekorps) Stuttgart, 14. Karlsruhe (badisches Kontingent und einige preußische Regimenter), 15. Straßburg i. E., 16. Metz, 17. Danzig, 18. Frankfurt a. M., 19. (2. Kgl. Sächs. Armeekorps) Leipzig, 20. Allenstein, 21. Saarbrücken. Das Gardekorps (Generalkommando Berlin) und die drei Kgl. Bayerischen Armeekorps (Generalkommandos in München, Würzburg, Nürnberg) werden nicht fortlaufend gezählt. Die Provinzialarmeekorps rekrutieren sich in der Regel aus den eigenen Ersatzbezirken, das Gardekorps aus dem Königreiche Preußen und Elsaß-Lothringen unter freiwilliger Beteiligung der thüringischen Staaten.

3. Die Kriegsformation des Heeres

(einschließlich der bayerischen Truppen) bestimmt der Kaiser (RMilG. § 6).

4. Einteilung der bewaffneten Macht.

Die bewaffnete Macht wird nach ihren Verwendungszwecken wie folgt eingeteilt.

a. Das stehende Heer

(und die Flotte) ist beständig zum Kriegsdienste bereit; es ist die Bildungsschule der ganzen Nation für den Krieg (WehrG. vom 9. November 1867 § 4).

Das stehende Heer zerfällt in:

a. die Truppen des aktiven Dienstes (unten ε);

b. die Reserve, die im Kriegsfalle die von jenen gebildeten Kadres zu füllen hat.

Kadresystem. Für Mobilmachungszwecke nicht minder als zur Entlastung der Regiments- usw. Kommandeure in Friedenszeiten sind neuerdings bei den Stäben der Regimenter und Bataillone Offiziere über den eigentlichen Friedensbedarf hinaus angestellt (cadre complémentaire).

β. Die Landwehr

ist zur Unterstützung des stehenden Heeres bestimmt; die Landwehrinfanterie wird in der Regel in besonders formierten Landwehrtruppenkörpern zur Verteidigung des Vaterlands als Reserve für das stehende Heer verwandt; die Mannschaften der Landwehrkavallerie werden im Kriegsfalle nach Bedarf in besondere Truppenkörper formiert, die Mannschaften der übrigen Waffen nach Bedarf zu den Fahnen des stehenden Heeres einberufen (WehrG. § 5).

γ. Der Landsturm

hat die Pflicht, im Kriegsfall an der Verteidigung des Vaterlandes teilzunehmen; er kann in Fällen außerordentlichen Bedarfs zur Ergänzung des Heeres und der Marine herangezogen werden (RG. vom 11. Februar 1888, betr. Änderungen der Wehrpflicht, § 23).

δ. Die Ersatzreserve

dient zur Ergänzung des Heeres bei Mobilmachungen und zur Bildung von Ersatztruppenteilen (a. a. O. § 8).

Über die Erfüllung der Wehrpflicht in ihren einzelnen, der vorstehenden Einteilung entsprechenden Stadien s. unten S. 300.

ε. Zum aktiven Heere gehören (RMilG. § 38):

a. die Militärpersonen (also auch die Militärbeamten, S. 274) des Friedensstandes;

b. die aus dem Beurlaubtenstande zum Dienst Einberufenen sowie alle sonstigen in Kriegszeiten Aufgebotenen oder freiwillig Eingetretenen;

c. die Zivilbeamten der Militärverwaltung.

Dagegen gehören die Gendarmen, deren Aufgabe es ist, die Polizeibehörden in der Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung im Innern des Staats zu unterstützen, trotz ihrer militärischen Organisation nicht zum aktiven Heere. Die Gendarmerie, eine aus Frankreich stammende Einrichtung (Edikt vom 30. Juli 1812), untersteht in bezug auf Disziplin und übrige innere Verfassung dem Kriegsministerium, in Ansehung ihrer Wirksamkeit und Dienstleistung aber dem Ministerium des Innern, in der unteren Instanz regelmäßig dem Landrate (vgl. Gendarmerieverordnung und Gendarmerieinstruk-

tion vom 30. Dezember 1820, erstere geändert am 10. Juli 1911, für Hohenzollern und die neuen Landesteile KglV. vom 30. Dezember 1850 und 23. Mai 1867). In vielen Beziehungen sind die Gendarmen den Militärpersonen allerdings gleichgestellt (Militärstrafgerichtsbarkeit: GendarmerieV. § 11, EGMilStGB. § 2 II, PrMilStGB. §§ 48 II, III, 188, EGMilStGO. § 2 III; Heiraten der Militärpersonen: KglV. vom 25. Mai 1902; Heranziehung zu den Gemeindeabgaben: KommAbgG. § 42 II).

5. Polizeiliche Funktionen der bewaffneten Macht.

Im vorstehenden wurde die Gendarmerie als eine militärisch organisierte, aber polizeilichen Zwecken, insbesondere der Aufrechterhaltung der Ruhe, Sicherheit und Ordnung im Innern dienende Einrichtung gekennzeichnet. Die bewaffnete Macht ist dagegen vornehmlich zum Schutze gegen äußere Feinde bestimmt. In gewissem Umfang und unter gewissen Voraussetzungen kann sie jedoch auch Aufgaben polizeilicher Natur erfüllen.

Nach RV. Art. 66 II steht den Bundesfürsten bzw. Senaten das Recht zu, zu polizeilichen Zwecken nicht bloß ihre eigenen Truppen zu verwenden, sondern auch alle andern in ihren Gebieten dislozierten Truppenteile zu requirieren. Wann die Verwendung oder Requisition des Militärs zu polizeilichen Zwecken zulässig ist, ist teils nach Reichs-, teils nach Landesrecht zu beurteilen.

In Preußen gilt folgendes:

a. Bei öffentlichen Notständen, und zwar bei Gefahr für Leben oder Eigentum, ausnahmsweise auch bei erheblichen Störungen des öffentlichen Verkehrs, können die oberen Verwaltungsbehörden, am Standorte der Truppe auch die Ortsbehörden, bei äußerster Gefahr alle Behörden oder Privatpersonen „militärische Hilfskommandos" beantragen, in der Regel beim Generalkommando (MinVf. vom 28. Febr. 1899, deren Bestimmungen zunächst nur innerhalb Preußens gelten, aber bei Hilfeleistungen in anderen Bundesstaaten als Anhalt für die Generalkommandos betreffs der Kostenerstattungsforderungen dienen). Über die Teilnahme des Militärs bei der Feuerpolizei bestimmt die AKO. vom 29. Aug. 1818, daß das Militär am Löschen sich nur im Notfall und auf Ersuchen der Zivilbehörde beteiligt, während sich im übrigen seine Einwirkung auf Bewachung der Zugänge und Erhaltung der Ordnung beschränkt. Die Requisition militärischer Hilfe durch die Verwaltungsbehörden zur Durchführung von Absperrungsmaßregeln sieht auch § 14 des RinderpestG. vom 7. April 1869 vor.

β. Zur Unterdrückung innerer Unruhen und zur Ausführung der Gesetze kann nach PrVU. Art. 36, der jedoch bei Erklärung des Belagerungszustands sowie bei Krieg oder Aufruhr außer Kraft gesetzt werden kann (PrVU. Art. 111, PrG. über den Belagerungszustand, S. 288, §§ 5, 16), die bewaffnete Macht nur in den vom Gesetze bestimmten Fällen und auf Requisition der Zivilbehörde verwendet werden. In letzterer Beziehung hat das Gesetz die Ausnahmen zu bestimmen.

Requisitionen seitens der Zivilbehörde sind vorgesehen in den nachstehenden Fällen:

a. Bei Vollstreckungshandlungen hat sich der Gerichtsvollzieher, wenn militärische Hilfe erforderlich ist, an das Vollstreckungsgericht und dieses an die Militärbehörde zu wenden (ZPO. §§ 758 III, 789; vgl. auch die von manchen noch für gültig erachteten Vorschriften der AGO. I, 24, 150 und Anh. § 179 über den vom Gericht regelmäßig zuvor an die vorgesetzte Behörde zu erstattenden Bericht).

b. Ferner können die Regierungen militärische Exekution stattfinden lassen nach § 48 [3] der KglV. vom 26. Dez. 1808 wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-Polizei- und Finanzbehörden bei hartnäckigem Ungehorsam oder wirklicher Widersetzlichkeit nach fruchtlos gebliebener Zivilexekution (vgl. LVG. §§ 132 ff.), sowie nach II A der GeschAnw. für die Regierungen vom 31. Dez. 1825, falls zur Handhabung dringender polizeilicher Maßregeln die Verwendung von Militär erforderlich ist. Außer bei Gefahr im Verzuge hat sich jedoch der Regierungspräsident vorher an den Oberpräsidenten zu wenden. Bornhak sieht übrigens die ersterwähnte Vorschrift (§ 48 [3] der V. vom 26. Dez. 1808) als durch Einführung der Gendarmerie (S. 296) beseitigt an.

c. Die KglV. vom 30. Dez. 1798 verpflichtet die Polizeibeamten, bei Aufläufen nach vergeblichem Versuche, die Menge auseinanderzubringen, u. a. den Gouverneur oder andere Militärchefs der Stadt zu benachrichtigen; die Militärbehörden würden der Polizei zur Unterdrückung entstehender Tumulte Beistand leisten. Wenn die bewaffnete Macht bei einem Auflauf einschreitet, so richtet sich ihr Vorgehen nach den §§ 8—10 der KglV. vom 17. Aug. 1835 zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der dem Gesetze schuldigen Achtung bei Aufläufen und Tumulten (über den zivilrechtlich noch bedeutsamen § 11 vgl. L. II § 99 [31]). Hier ist also auch eine Requisition durch die Ortspolizeibehörde zulässig. Wird das Militär zum Beistand einer Zivilbehörde kommandiert, so hat ersteres, nicht die Zivilbehörde über den Waffengebrauch zu entscheiden (vgl. im einzelnen PrG. vom 20. März 1837, in die neuen Provinzen eingeführt durch KglV. vom 25. Juni 1867. über den Waffengebrauch der Gendarmen s. Gendarmerieinstruktion, S. 296, § 28, der Polizeibeamten MinErl. vom 3. Juli 1908 und 4. Mai

1912, der Forst- und Jagdbeamten PrG. vom 31. März 1837, der Gefängnisbeamten GefängnisO. vom 21. Dez. 1898 § 22).

b. Ausnahmen von dem in PrVU. Art. 36 aufgestellten Grundsatze, daß das Militär nur auf Requisition der Zivilbehörde einschreiten dürfe, sind durch ausdrückliche Gesetzesbestimmungen nicht eingeführt worden. Selbstverständlich stehen dem Militär die allgemeinen Vorschriften über Notwehr (StGB. § 53), vorläufige Festnahmen (StPO. §§ 127 f.) usw. ebenfalls zur Seite. Auch wird ein selbständiges Eingreifen des Militärs dann statthaft sein, wenn sich ihm bei Ausübung staatshoheitlicher Funktionen, z. B. bei Übungen, Hindernisse entgegenstellen oder wenn bei inneren Unruhen die Zivilbehörden überhaupt außerstande sind, das Militär zu requirieren. Nicht zweifelsfrei ist der § 4 der Instruktion vom 29. Jan. 1881 für die Wachen in Hinsicht der von ihnen vorzunehmenden Verhaftungen und vorläufigen Festnahmen (vgl. DJZ. 13 1463; 14 123). Die aus Anlaß des Falles Zabern Ende 1913 vielumstrittene AKO. vom 17. Oktober 1820, die zwar nicht in der Gesetzsammlung, wohl aber in v. Kamptz' Annalen 4 810 veröffentlicht ist, erklärt den Militärbefehlshaber ferner dann für befugt und verpflichtet, auch ohne Requisition der Zivilbehörde bei Ruhestörungen einzugreifen, wenn er findet, daß die Zivilbehörde mit der Requisition zu lange zögert, indem ihre Kräfte zur Herstellung der Ruhe nicht mehr zureichen. Die Rechtsgültigkeit dieser, in die Dienstvorschrift von 1899 über den Waffengebrauch des Militärs und seine Mitwirkung bei der Unterdrückung innerer Unruhen inhaltlich übernommenen Bestimmung unterliegt angesichts des Art. 36 PrVU. — trotz Labands Ausführungen (DJZ. 14 185) — erheblichen Bedenken, denen durch die vom Kaiser angeordnete Nachprüfung Rechnung getragen worden ist. Die neue Dienstvorschrift über den Waffengebrauch des Militärs vom 19. März 1914 (vom König unter Gegenzeichnung des Ministers genehmigt und für alle unter preußischer Heeresverwaltung stehenden Truppenteile geltend) ermächtigt das Militär zum Einschreiten ohne Anforderung der Zivilbehörde:

1) in Gebieten, die in Kriegs- oder Belagerungszustand erklärt sind;

2) wenn in Fällen dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit die Zivilbehörde infolge äußerer Umstände außer Stande ist, die Anforderung zu erlassen.

c. Die Kriegsmarine.

1. Die Kaiserliche Marine steht seit der Verordnung vom 14. März 1899 nicht mehr unter dem (am genannten Tage beseitigten) Oberkommando des „Kommandierenden Admirals", sondern unmittelbar unter dem Oberbefehle des Kaisers; die frühere Admiralstabsabtei-

lung des Oberkommandos ist seitdem selbständig unter der Bezeichnung „Admiralstab der Marine" (Sitz in Berlin). Die Marine zerfällt in zwei Stationen: die Nordseestation (Wilhelmshaven) und die Ostseestation (Kiel). Außerdem ist ein „Generalinspekteur der Marine" ernannt. Über den Ausbau der deutschen Flotte vgl. das „Flottengesetz" in der Fassung vom 27. Juni 1912.

Darnach soll die Schlachtflotte bestehn aus 1 Flottenflaggschiffe, 5 Geschwadern zu je 8 Linienschiffen, 12 großen und 30 kleinen Kreuzern (als Aufklärungsschiffen), die Auslandsflotte aus 8 großen und 10 kleinen Kreuzern. Nicht im Flottengesetze festgelegt ist der Bestand an Kanonenbooten, Schulschiffen, Spezialschiffen (Vermessungs-, Minen-, Dockschiffen, Kaiserl. Jacht Hohenzollern usw.), Torpedo- und Unterseebooten. Der Personalbestand richtet sich nach dem Besatzungsbedarf und dem erforderlichen Landbedarfe mit einem 5%igen Zuschlage zum Gesamtbedarfe gemäß FlottenG. § 4 (1913: 68 852 Unteroffiziere und Gemeine ohne die Kiautschoubesatzung). Wegen Führung der Reichskriegs- und der Reichsdienstflagge s. KaiserlV. vom 8. November 1892 (geändert durch V. vom 9. Oktober 1907) und AE. vom 29. Oktober 1904.

2. Die oberste Verwaltungs- und technische Behörde der Marine ist das Reichsmarineamt (S. 270).

d. Der Militärdienst und die Militärlasten.

1. Der Militärdienst.

a. Die Wehrpflicht.

Die Militärverfassung im Deutschen Reiche beruht auf der allgemeinen Wehrpflicht.

Preußen hatte diesen Grundsatz zuerst 1814 gesetzlich festgestellt. Tatsächlich hatte Scharnhorst schon seit 1810 alle Wehrfähigen zum Militärdienst herangezogen, da Preußen aber auch nach dem Tilsiter Frieden (1807) eine stehende Armee von nur 40 000 Mann unterhalten durfte, in der Weise, daß alle Rekruten nur 3 Monate lang ausgebildet und dann durch neue ersetzt wurden (sog. Krümpersystem).

In den übrigen deutschen (und europäischen) Staaten wurde die allgemeine Wehrpflicht erst nach 1866 durchgeführt. In England gilt noch heute das Werbesystem (Söldnerheer), in der Schweiz das Milizsystem, wobei auf Grundlage der allgemeinen Wehrpflicht die Dienstfähigen nur zu zeitweiligen Übungen zusammengezogen werden, so daß in der Zwischenzeit — von Spezialwaffen abgesehen — ein stehendes Heer nicht vorhanden ist. In den Vereinigten Staaten bestehen neben einer

geworbenen Unionsarmee von etwa 100 000 Mann Milizen in den einzelnen Staaten.

a. RV. Art. 57 bestimmt: „Jeder Deutsche ist wehrpflichtig und kann sich in Ausübung dieser Pflicht nicht vertreten lassen."

Vgl. StGB. §§ 140 ff., 360 3 (Strafbarkeit der Auswanderung gewisser Wehrpflichtiger, der Anwerbung für fremde Militärdienste und der Verleitung zur Desertion, der Selbstverstümmelung und der Anwendung einer Täuschung zwecks Entziehung von der Erfüllung der Wehrpflicht), WehrG. § 15 III, RMilG. § 60, RG. vom 11. Februar 1888 § 4 3 (Erlaubnis bzw. Anzeige bei Auswanderung), Reichs- und StaatsangehörigkeitsG. § 22 (Versagung der Entlassung aus der Staatsangehörigkeit). Die Bestimmungen über die Erfüllung der Wehrpflicht finden sich in verschiedenen Gesetzen, so in dem RG. vom 9. November 1867, betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienst (WehrG.), dem RMilG. vom 2. Mai 1874, dem RG. vom 11. Februar 1888, betr. Änderungen der Wehrpflicht, usw., sämtlich durch zahlreiche fernere Gesetze geändert oder ergänzt, zuletzt durch RG. vom 3. und 22. Juli 1913. Eine Zusammenstellung der einschlägigen Vorschriften ist in der Wehrordnung enthalten, die in militärischer Hinsicht durch die Heer- und die Marineordnung ergänzt wird; auch diese unterliegen häufigen Änderungen. Für die Erfüllung der Wehrpflicht bei den Schutztruppen gelten die allgemeinen reichsgesetzlichen Vorschriften mit besonderen Maßgaben (WehrG. für die Schutzgebiete vom 22. Juli 1913, KaiserV. vom 21. Februar 1914, V. des RK. vom 4. März 1914).

b. Ausgenommen von der Wehrpflicht sind nur die Mitglieder der regierenden, der mediatisierten (S. 534) und der durch Staatsverträge oder besondere Rechtstitel befreiten Familien (WehrG. § 1), ferner die vor dem 1. Januar 1851 geborenen Elsaß-Lothringer (RG. vom 23. Januar 1872) und die vor dem 11. August 1890 geborenen Helgoländer (RG. vom 15. Dezember 1890, S. 213).

Über Zurückstellungen und Befreiungen aus besonderen Gründen vgl. RMilG. §§ 19 ff. (Fassung vom 22. Juli 1913) und RG. vom 11. Februar 1888 § 10, über Unfähigkeit StGB. §§ 31, 34.

c. Die Wehrpflicht dauert vom 17. bis 45. Lebensjahre. Die Bestimmungen über die Dauer der Dienstverpflichtung für das stehende Heer, die Flotte, die Land- und Seewehr gelten aber nur für den Frieden. Im Kriege entscheidet darüber allein das Bedürfnis (WehrG. § 14).

1) Wehrpflicht.

Die Wehrpflicht wird mit dem 1. Januar des Jahrs, in welchem der Wehrpflichtige das 20. Lebensjahr vollendet, zur Militärpflicht, d. h. der Pflicht, sich der Aushebung zu unterwerfen und hierzu sich bei der Ortsbehörde des dauernden Aufenthalts zur Rekrutierungsstammrolle anzumelden (Meldepflicht), sich bei der Ersatzkommission zur Musterung und später bei der Oberersatzkommission zur Aushebung zu stellen (Gestellungspflicht; vgl. RMilG. §§ 10 ff. in der Fassung der Ges. vom 6. Mai 1880 und 22. Juli 1913; das letztere Gesetz hat an Stelle der früheren Auslosung der im selben Jahre geborenen Militärpflichtigen den Grundsatz gestellt, daß für die Reihenfolge der Aushebung der Grad der Tauglichkeit maßgebend ist). Mit der Aushebung wandelt sich die Militärpflicht in die aktive Dienstpflicht um, an deren Stelle später die Reserve-, Landwehr- (Seewehr-) und Landsturmpflicht tritt.

Schon nach vollendetem 17. Lebensjahre kann freiwillig eintreten, wer die nötige moralische und körperliche Qualifikation besitzt (WehrG. § 10). Über die Erfüllung der Wehrpflicht der „Einjährig-Freiwilligen" und der Offiziere der Reserve und der Landwehr vgl. WehrG. §§ 11, 12, der Geistlichen RMilG. § 65 II, RG. vom 11. Februar 1888 §§ 13 VI, 29, RG. vom 8. Februar 1890 (Ki. § 7 d 3 β), der Volksschullehrer RMilG. § 51.

2) Stehendes Heer.

Nach RV. Art. 59 (alter Fassung) gehörte jeder wehrpflichtige Deutsche in der Regel vom vollendeten 20. Lebensjahr ab 7 Jahre dem stehenden Heer an (und zwar 3 Jahre bei den Fahnen, 4 Jahre in der Reserve), trat alsdann auf 5 Jahre zur Landwehr und später zum Landsturm über.

Nach zunächst provisorischer Einführung der zweijährigen Dienstzeit (RG. v. 3. August 1893) wurde schließlich durch RG. vom 15. April 1905 unter Abänderung des Art. 59 die zweijährige Dienstzeit („bei den Fahnen") außer für die Mannschaften der Kavallerie und reitenden Feldartillerie (hier drei Jahre) verfassungsmäßig festgelegt. Nach Beendigung der aktiven

Dienstzeit im stehenden Heere werden die Mannschaften zur Reserve beurlaubt.

Die Reservepflicht besteht, abgesehen von der Einberufung im Falle der Mobilmachung, in der Verpflichtung zur Teilnahme an zwei jährlichen Kontrollversammlungen (KontrollG. vom 15. Februar 1875) und zu zwei höchstens achtwöchigen Übungen. Die Ersatzreserve, bestehend aus den ihr überwiesenen wegen häuslicher Verhältnisse Befreiten, bedingt Tauglichen und zeitig Untauglichen, ist verpflichtet zur Teilnahme an jährlich einer Kontrollversammlung und zur Ableistung von drei Übungen (RG. vom 11. Februar 1888 §§ 8 ff. in der Fassung vom 22. Juli 1913).

3) Landwehr.

Gemäß RV. Art. 59 und RG. vom 15. April 1905 treten die Reservisten der Fußtruppen, der fahrenden Feldartillerie und des Trains nach Erfüllung der Reservepflicht auf 5 Jahre, die Reservisten der Kavallerie und der reitenden Artillerie sowie von den anderen Waffengattungen diejenigen Reservisten, welche freiwillig 3 Jahre aktiv gedient haben, auf 3 Jahre zur Landwehr I. Aufgebots, sodann bis zum 31. März des Jahrs, in welchem das 39. Jahr vollendet wird, zur Landwehr II. Aufgebots über.

Auch die Landwehr gehört zum Beurlaubtenstande. Doch kann die Landwehrkavallerie im Frieden überhaupt nicht, die Landwehr I. Aufgebots der übrigen Waffengattungen nur zu zwei 8—14tägigen Übungen herangezogen werden. Die zur Landwehr II. Aufgebots gehörigen Personen können weder zu Übungen noch zu Kontrollversammlungen herangezogen werden (vgl. RG. vom 11. Februar 1888 und 15. April 1905).

4) Landsturm.

Der nur zwecks Verteidigung des Vaterlandes aufzubietende Landsturm besteht aus den nicht dem Heer oder der Marine angehörenden Wehrpflichtigen vom 17. bis 45. Lebensjahr, und zwar gehören diese in der Regel bis zum 31. März des Jahres, in welchem sie das 39. Jahr vollenden, dem Landsturm I. Aufgebots, von da an dem Landsturm II. Aufgebots an.

Wenn der Landsturm nicht aufgerufen ist, sind die Landsturmpflichtigen weder übungs- noch kontrollpflichtig. Der Aufruf des Landsturms erfolgt durch Kaiserliche Verordnung, bei unmittelbarer Kriegsgefahr auch durch die kommandierenden Generale, die Gouverneure und die Festungskommandanten (RG. vom 11. Februar 1888).

5) Flotte und Seewehr.

Die seemännische Bevölkerung ist vom Dienst im Landheere befreit, dagegen zum Dienst in der Kaiserlichen Marine (Flotte und Seewehr) verpflichtet (vgl. RV. Art. 53 IV, WehrG. § 13, RG. vom 11. Febr. 1888 §§ 20 ff.).

Beim Mangel an Ersatzmannschaften der seemännischen Bevölkerung wird der Bedarf durch Hinübergreifen auf die Landbevölkerung nach Maßgabe des ErsatzverteilungsG. vom 26. Mai 1893 Art. II § 1 III gedeckt. Aktive Dienstzeit: 3 Jahre.

b. Staatenlose Personen,

die sich im Reichsgebiet oder in einem Schutzgebiete dauernd aufhalten, können zur Erfüllung der Wehrpflicht wie Deutsche herangezogen werden (RMilG. § 11 in der Fassung vom 22. Juli 1913, S. 321).

β. Der berufsmäßige Militärdienst.

a. Von den zur Erfüllung ihrer Wehrpflicht dienenden Personen sind diejenigen zu unterscheiden, welche den Militärdienst als Beruf betreiben.

Der Eintritt in den berufsmäßigen Dienst beim Heer ist Eintritt in den Staats-, bei der Marine Eintritt in den Reichsdienst (vgl. über den Erwerb der Reichs- und Staatsangehörigkeit S. 219). Die Bestimmungen über die Zulassung zu den Stellen und Ämtern des Heeres sowie über das Aufrücken in die höheren Stellen erläßt der Kaiser (RMilG. § 7).

b. Während der Militärdienst der Offiziere des Friedensstandes einen Lebensberuf zu bilden pflegt, ist der niedere Militärdienst in der Regel nur ein Durchgangsstadium.

Der Erhaltung eines leistungsfähigen Unteroffizierkorps und Gewinnung geeigneter Kräfte für dieses dienen die Vorschriften des MannschaftsversorgungsG. vom 31. Mai 1906 (geändert durch RG. vom 3. Juli 1913) über die Zivilversorgung (§§ 15 ff.). Darnach erwerben Kapitulanten, d. h. Unteroffiziere und Gemeine, die sich über die gesetzliche Dienstzeit hinaus zum aktiven Dienste verpflichtet haben und in dessen Ableistung begriffen sind (§ 1 IV), durch zwölfjährige Dienstzeit, bei Entlassung wegen körperlicher Gebrechen auch schon früher, den Anspruch auf den Zivilversorgungsschein, wenn sie zum Beamten würdig und brauchbar erscheinen, oder statt dessen eine monatliche Zivilversorgungsentschädigung von 20 M. Nichtkapitulanten kann auf ihren Antrag neben der Rente ein

„Anstellungsschein" für den Unterbeamtendienst verliehen werden. Die mittleren, Kanzlei- und Unterbeamtenstellen bei den Reichs-, Staats- und Kommunalbehörden, bestimmten Anstalten und Instituten sollen nach Maßgabe der vom Bundesrate festzusetzenden allgemeinen Grundsätze (solche sind aufgestellt unter dem 8. Juli 1907 — über den Rechtsnormcharakter s. RGZ. 81 389) vorzugsweise mit Inhabern des Zivilversorgungsscheins (Militäranwärtern) und Inhabern des Anstellungsscheins besetzt werden. Den Kapitulanten mit zwölfjähriger Dienstzeit kann gegen Verzicht auf den Schein eine einmalige Geldabfindung von 3000 M. (früher 1500 M.) bewilligt werden, die nicht gepfändet werden kann, auch nicht zugunsten der Familienangehörigen und unehelichen Kinder (wie die den Kapitulanten mit zwölfjähriger Dienstzeit gewährte „Dienstprämie" von 1000 M., MannschaftsversorgG. § 40 I, 3). Vgl. jedoch noch § 40 II.

Offiziere haben keinen Anspruch auf den Zivilversorgungsschein, können aber mit Aussicht auf Anstellung im Zivildienste verabschiedet werden (vgl. hierüber RGZ. 73 331; 74 91; 80 356).

c. Angehörige fremder Staaten können mit Genehmigung des Kontingentsherrn bzw. des Kaisers in das Heer oder die Marine eintreten (WehrO. § 21 4).

γ. Die wichtigsten Besonderheiten hinsichtlich der bürgerlichen Rechtsverhältnisse der Militärpersonen sind in L. I § 12 f 2 β hervorgehoben, hinsichtlich der Militärgerichtsbarkeit in Z. I § 11 a 5. Das MilStGB. vom 20. Juni 1872 betrifft in erster Linie die Personen des Soldatenstandes, nur in beschränktem Umfange Personen des Beurlaubtenstandes (§ 6, über Straftaten am Tage der Kontrollversammlung vgl. DJZ. 13 1355) sowie Militärbeamte und andere Personen (§§ 153 ff.). Das RBG. ist auf Militärbeamte, dagegen auf Personen des Soldatenstandes nur in den §§ 134—148 (Defektenverfahren) anwendbar. Schärfer als im Beamtenrechte (S. 277) ist im MilStGB. §§ 92 ff. die Pflicht zum Gehorsam ausgeprägt: der Soldat schuldet „blinden" Gehorsam. Wird durch die Ausführung eines Befehls in Dienstsachen ein Strafgesetz verletzt, so ist der befehlende Vorgesetzte allein verantwortlich; ist dem Untergebenen freilich bekannt gewesen, daß der Befehl eine Handlung betraf, die ein Verbrechen oder Vergehen bezweckte, so trifft ihn die Strafe des Teilnehmers (MilStGB. § 47; oben S. 167). Damit ist die Grenze der Gehorsamspflicht bezeichnet, und darnach beantwortet sich z. B., ob der Soldat auf Befehl auf einem Bau als Maurer arbeiten muß oder ob ein Offizier einem Befehle nachkommen müßte, mit seiner Mannschaft den Reichstag auseinander zu sprengen (vgl. StGB. § 105; der sprichwörtlich gewordene „Leutnant mit 10 Mann"). Nach der Sondervorschrift des § 97 MilStGO. haben die Oberkriegs- und die Kriegsgerichtsräte — außer als Richter bei den erkennenden Gerichten — den Weisungen des Gerichtsherrn zu

folgen; hält der Militärjustizbeamte eine Weisung mit den maßgebenden Vorschriften nicht vereinbar, so hat er dagegen Vorstellung zu erheben und, wenn sie erfolglos bleibt, zu gehorchen, den Hergang jedoch aktenkundig zu machen.

2. Die Militärlasten.

Neben dem Militärdienste fordert das Gesetz auch gewisse sachliche Leistungen, die für Krieg und Frieden verschieden geregelt sind, aber auch juristische Personen und Ausländer treffen können.

Wegen des Wehrbeitrags vgl. S. 473.

α. Die Friedensleistungen.

a. Nach dem auch in Süddeutschland eingeführten RG. vom 25. Juni 1868, betr. die Quartierleistung für die bewaffnete Macht während des Friedenszustands (vgl. auch RG. vom 28. Mai und 21. Juni 1887 sowie 6. Juli 1904), kann das Reich für die bewaffnete Macht Quartiergewährung gegen Entschädigung verlangen. Die Einquartierungslast ruht grundsätzlich auf den verpflichteten Grundstücken (Befreiungen § 4), und die Gemeinden sind in der Regel nur Verteilungsbezirke (vgl. jedoch § 7 V). Die Quartierträger können ihre Verbindlichkeit auch durch Gestellung anderweiter Quartiere erfüllen (§ 10).

b. Sonstige Naturalleistungen (Vorspann, Naturalverpflegung, Fourage, Schiffsfahrzeuge für die Marine, Benutzung von Grundstücken, Brunnen, Schmieden, Eisenbahnbeförderung) können gegen Vergütung nach dem RG. über die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Frieden (Neufassung vom 24. Mai 1898, ÄnderungsG. vom 9. Juni 1906) gefordert werden.

c. Bei der Gemeindebehörde ist auch der Anspruch der Familien der zu Friedensübungen einberufenen Mannschaften auf Unterstützungen nach dem RG. vom 10. Mai 1892 geltend zu machen. Die gezahlten Unterstützungen werden aus Reichsmitteln erstattet. Solange der Reichshaushaltsetat Mittel zur Verfügung stellt, erhalten ferner nach der Bek. vom 26. März 1914 Familien, deren Söhne als Unteroffiziere oder Gemeine eine Gesamtdienstzeit von 6 Jahren zurückgelegt haben, auf Verlangen Aufwandsentschädigungen von 240 M. jährlich für jedes weitere Dienstjahr eines jeden seiner gesetzlichen 2- oder 3jährigen Dienstpflicht genügenden Sohnes in denselben Dienstgraden.

β. Die Kriegsleistungen.

a. Nach dem RG. vom 13. Juni 1873 über die Kriegsleistungen sind vom Mobilmachungstag ab gegen Vergütung dem Reiche gegenüber verpflichtet:

1) die Gemeinden, die ihrerseits die Gemeindeabgabenpflichtigen heranziehn können, zur Gewährung von Natural-

quartier, Naturalverpflegung, Überlassung von Transportmitteln, Wegweisern, Boten, Arbeitern usw.;

2) die Lieferungsverbände (in Preußen die Kreise), die sich wieder der Vermittlung der Gemeinden bedienen können, zu den sog. Landlieferungen (Vieh, Brotmaterial, Hafer, Heu, Stroh);

3) Einzelpersonen zur Überlassung der in ihrem Besitze befindlichen Schiffe, Fahrzeuge und Pferde;

4) Eisenbahnverwaltungen zur Beförderung der bewaffneten Macht und der Kriegsbedürfnisse sowie zur Hergabe ihres Personals und ihres zum Eisenbahnbau und -betriebe dienlichen Materials.

b. Die Unterstützung von Familien in den Dienst eingetretener Mannschaften nach Maßgabe des RG. vom 28. Februar 1888 liegt ebenfalls den Lieferungsverbänden ob, denen Entschädigung aus Reichsfonds gewährt wird.

γ. Eigentumsbeschränkungen finden sich in der Umgebung von Festungen und Kriegshäfen.

a. Nach dem Reichsrayongesetze (RG. betr. die Beschränkung des Grundeigentums in der Umgebung von Festungen vom 21. Dezember 1871, abgeändert durch EGBGB. Art. 54) unterliegt die Benutzung des Grundeigentums in der Umgebung von Festungen dauernden Beschränkungen. Es werden von der äußersten Verteidigungslinie drei Bezirke (Rayons) mit Abständen von 600 Metern (erster Rayon), ferneren 375 Metern (zweiter Rayon) und ferneren 1275 Metern (dritter Rayon) gebildet. In diesen Rayons dürfen gewisse Anlagen nicht errichtet werden; die Baubeschränkungen sind um so erheblicher, je näher der Rayon der Festung liegt. Ähnlichen Beschränkungen unterliegt die Benutzung der Zwischenrayons (d. h. der Flächen zwischen mehreren voreinander liegenden Befestigungslinien), die wieder in strenge (75 Meter von der inneren Befestigungslinie) und einfache Zwischenrayons (darüber hinaus) zerfallen, sowie der Esplanade (so heißt bei Festungen mit einer Zitadelle der Bezirk vor den stadtwärts gewendeten Festungswerken). Für die hierdurch herbeigeführte Entwertung der Grundstücke gewährt das Reich Entschädigung in einer sechsprozentigen für 37 Jahre zahlbaren (also in dieser Zeit mit 1% sich amortisierenden) Rente vom Minderwerte, bei Entwertung um wenigstens 1/3 jedoch nach Wahl des Besitzers auch in Kapital. Gegen die Entscheidung der Kommandantur in Rayonangelegenheiten ist binnen einer vierwöchigen Ausschlußfrist der Rekurs an eine vom Kaiser berufene Reichsrayonkommission zulässig; gegen die (in Preußen durch den Bezirksausschuß erfolgende, vgl. Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883 § 153) Feststellung der Entschädigung findet binnen 30 Tagen die Berufung auf den Rechtsweg statt.

b. In den Kriegshafengebieten bei Kiel und bei Wilhelmshaven sind nach dem RG. vom 19. Juni 1883 Bauten, Anlagen und Unternehmungen, die die Sand- oder Schlickablagerung oder die Verlandung befördern, nicht ohne die Genehmigung des Marinestationschefs zulässig.

III. Die innere Verwaltung.

a. Heimatwesen.

§ 41. Freizügigkeit und Niederlassungswesen.

a. Allgemeines.

Nach Art. 3 RV. (S. 227) besteht für ganz Deutschland ein gemeinsames Indigenat mit der Wirkung, daß der Angehörige eines jeden Bundesstaats in jedem andern Bundesstaat als Inländer zu behandeln und demgemäß zum Genuß aller bürgerlichen (nicht der staatsbürgerlichen oder politischen, S. 226) Rechte unter denselben Bedingungen wie der Einheimische zuzulassen ist. Dem hier aufgestellten Grundsatz entspricht die auf RV. Art. 4[1] beruhende Reichsgesetzgebung, die unten, mit Ausnahme des bereits S. 216 behandelten Erwerbs und Verlusts der Reichs- und Staatsangehörigkeit, im einzelnen dargestellt ist. Der Art. 3 ist aber insofern noch von unmittelbarer Bedeutung, als er für das Landesrecht eine Schranke bildet.

Er hat aber nicht den Sinn, daß alle dortselbst aufgezählten einzelnen Befugnisse, z. B. Wohnsitz und Grundstückserwerb, den Angehörigen aller Einzelstaaten ohne weiteres freistehn. Unbegründet ist deshalb die u. a. auf Art. 3 gestützte Anzweiflung der Gültigkeit des § 13 b des PrG. vom 10. August 1904, betr. die Gründung neuer Ansiedlungen usw. (Versagung der Ansiedlungsgenehmigung, solange nicht eine Bescheinigung des Regierungspräsidenten vorliegt, daß die Ansiedlung mit den Zielen des Ges. vom 26. April 1886, S. 520, nicht im Widerspruche steht) und des § 13 des PrG. vom 20. März 1908 über Maßnahmen zur Stärkung des Deutschtums in den Provinzen Westpreußen und Posen (Enteignungsrecht des Staats zur Sicherung des gefährdeten Deutschtums). Denn diese Bestimmungen richten sich ohne Beachtung der Staatsangehörigkeit gegen die Gefährdung des Staatsinteresses (vgl. auch EGBGB. Art. 109, 111; RGZ. 73 19).

Nicht unter die bürgerlichen Rechte im Sinne des Art. 3 fallen die Sonderrechte bestimmter Personenkreise, so daß daraus nicht der Anspruch auf Anerkennung des in einem andern

Bundesstaate verliehenen Adelsprädikats (RGJ. 23 A 192) oder auf Gewährung des den Beamten eines Bundesstaats zustehenden Kommunalsteuerprivilegs für einen Beamten anderer Staatsangehörigkeit (OVG. 44 39) abgeleitet werden kann.

b. Freizügigkeit.

1. Nach § 1 des RG. über die Freizügigkeit vom 1. November 1867 (geändert durch EGBGB. Art. 37; Komm. von Weinberger, 05) hat jeder Reichsangehörige das Recht, innerhalb des Bundesgebiets

α. an jedem Ort sich aufzuhalten oder niederzulassen, wo er eigene Wohnung oder Unterkommen sich zu verschaffen imstande ist;

β. an jedem Orte Grundeigentum zu erwerben;

γ. umherziehend oder am Aufenthalts- oder Niederlassungsorte Gewerbe aller Art zu betreiben. Die Gemeinde darf von den neu Anziehenden wegen des Anzugs keine Abgabe erheben (§ 8, S. 617); Kurtaxen fallen nicht darunter (vgl. KommAbgG. § 12).

2. Ausnahmen von der Niederlassungsfreiheit bestehen teils aus Gründen der Sicherheitspolizei, teils aus solchen der Armenpflege.

α. Den unter Polizeiaufsicht stehenden Verurteilten kann kraft Reichsrechts (StGB. §§ 38, 39) der Aufenthalt an einzelnen bestimmten Orten von der höheren Landespolizeibehörde untersagt werden.

β. Landesgesetzliche Bestimmungen über Aufenthaltsbeschränkungen Bestrafter durch die Polizeibehörde sind nach § 3 I des FreizG. aufrechterhalten und richtiger Ansicht nach auch durch das StGB. (siehe α) nicht beseitigt; denn StGB. §§ 38, 39 regeln nicht die „Materie" der Aufenthaltsbeschränkungen als Folge einer Bestrafung (EGStGB. § 2), sondern nur die Materie der Stellung unter Polizeiaufsicht. In den alten Provinzen Preußens gilt daher z. B. noch der aus Anlaß des Falles des „Hauptmanns von Köpenick" viel erörterte § 2[2] des PrG. vom 31. Dezember 1842 über die Aufnahme neu anziehender Personen, wonach die Landespolizeibehörde zu Zuchthaus oder sonst für die öffentliche Sicherheit und Moralität gefährliche Verurteilte vom Aufenthalt an gewissen Orten ausschließen kann (sog. Vagabundenparagraph, vgl. dazu OVG. 9 418; 10 336; 12 405).

γ. Solchen Personen, welche derartigen Aufenthaltsbeschränkungen (α und β) in einem Bundesstaat unterliegen oder welche in einem Bundesstaat innerhalb der letzten

12 Monate wegen wiederholten Bettelns oder wiederholter Landstreicherei bestraft worden sind, kann der Aufenthalt in jedem andern Bundesstaate von der Landespolizeibehörde verweigert werden, jedoch nach einer Vereinbarung der verbündeten Regierungen laut Bundesratsbeschluß vom 9. Juni 1894 nicht in demjenigen Bundesstaat, in welchem sie Staatsangehörigkeit oder Unterstützungswohnsitz besitzen.

b. Die in § 2 des RG., betr. den Orden der Gesellschaft Jesu, vom 4. Juli 1872 enthaltenen Freizügigkeitsbeschränkungen sind durch das RG. vom 8. März 1904 aufgehoben, während der in § 1 ausgesprochene Ausschluß des Jesuitenordens usw. nebst dem Verbote der Errichtung von Niederlassungen noch fortbesteht, aber als Beschränkung der Vereinsfreiheit anzusehn ist (Ki. § 10 a 4 β).

c. Die Gemeinde kann einen neu Anziehenden abweisen, wenn sie nachweisen kann, daß er nicht hinreichende Kräfte besitzt, um sich und seinen nicht arbeitsfähigen Angehörigen den notdürftigen Lebensunterhalt zu verschaffen, und wenn er solchen weder aus eigenem Vermögen bestreiten kann noch von einem dazu verpflichteten Verwandten erhält (FreizG. § 4). Stellt sich die Notwendigkeit öffentlicher Unterstützung erst nach dem Anzuge heraus, so kann die Fortsetzung des Aufenthalts versagt werden, wenn der Betreffende am Aufenthaltsorte noch keinen Unterstützungswohnsitz erworben hat und die Gemeinde nachweist, daß die Unterstützung aus andern Gründen als wegen vorübergehender Arbeitsunfähigkeit notwendig geworden ist (§§ 5 ff.; zwischen Bayern und den andern Bundesstaaten regelt sich das Übernahmeverfahren vorläufig — vgl. unten S. 312 — noch nach dem Gothaer Vertrage vom 15. Juli 1851, § 7 II und UWG. § 1 II). Gegen die polizeiliche Ausweisungsverfügung sind in Preußen die allgemeinen Rechtsmittel zulässig (vgl. OVG. 7 364).

3. Die Vorschriften über die Anmeldung der neu Anziehenden behält § 10 FreizG. den Landesgesetzen vor.

Nach §§ 8, 9 des oben S. 309 erwähnten PrG. vom 31. Dezember 1842 muß, wer an einem Orte seinen Aufenthalt nehmen will, sich bei der Polizei melden, worüber ihm eine Bescheinigung zu erteilen ist, und ist auch der die Wohnung Gewährende für die Bewirkung der Meldung verantwortlich; vgl. noch Vf. des Ministers des Innern vom 16. Januar 1904 über die Regelung des Meldewesens und KG. in DJZ. 12 757 (vgl. auch Recht 14 36) über die Ungültigkeit einer die Anmeldung in drei Exemplaren vorschreibenden Polizeiverordnung. Die Bestimmungen des PrG. beziehen sich nach dessen § 14 nicht auf Fremde oder Reisende, über deren Aufnahme jedoch gleichfalls meist örtliche Polizeiverordnungen (und zwar auf Grund von

§ 6 e des Pr. PolizeiverwaltungsG. vom 11. März 1850) erlassen sind (vgl. § 12 II des FreizG.).

4. Über „militärische Freizügigkeit" s. oben S. 292.

5. Die aus der Verschiedenheit des religiösen Bekenntnisses hergeleiteten Beschränkungen der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte sind aufgehoben durch das RG., betr. die Gleichberechtigung der Konfessionen in bürgerlicher und staatsbürgerlicher Beziehung, vom 3. Juli 1869.

6. Eine mittelbare Beschränkung der Freizügigkeit durch Heranziehung eines Deutschen zu direkten Staatssteuern in verschiedenen Bundesstaaten soll das Reichsdoppelsteuergesetz (Neufassung vom 22. März 1909) verhindern. Danach darf ein Deutscher grundsätzlich nur in demjenigen Bundesstaat zu direkten Staatssteuern herangezogen werden, in dem er seinen Wohnsitz hat. Beim Fehlen eines Wohnsitzes in einem Bundesstaat ist der Aufenthaltsstaat, bei mehrfachem Wohnsitz (im Heimatsstaate bzw. im Staate des dienstlichen Wohnsitzes und in anderen Bundesstaaten) der Heimatsstaat bzw. der Bundesstaat des dienstlichen Wohnsitzes maßgebend. Grund- und Gebäudebesitz und Gewerbebetrieb dürfen nur in dem örtlich in Betracht kommenden Bundesstaat versteuert werden. Bei Anwendung des Doppelsteuergesetzes gelten die Schutzgebiete als Inland (Schutzgebietsges. § 9 III).

c. Die polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung

sind aufgehoben durch das RG. vom 4. Mai 1868, das jedoch in Bayern vorläufig nicht gilt (vgl. L. IV § 4 b 9 β).

d. Unterstützungswohnsitz.*)

1. Geltungsgebiet.

Das RG. über den Unterstützungswohnsitz (UWG.) vom 6. Juni 1870, geändert durch RG. vom

*) Literatur: Kommentar zum UWG. von Eger (6. A. 09); Gugel (10); Hahn (14); Krech (8. A. 13); Wohlers-Krech (12. A. 10); Brunn, Rechtsprechung des Bundesamts für d. Heimatwesen (08); Entscheidungen des Bundesamts (Krech).

12. März 1894 und vom 30. Mai 1908 und in neuer Fassung vom 30. Mai 1908 bekannt gemacht, gilt jetzt im ganzen Reiche, außer in Bayern, woselbst es aber nach dem RG. vom 30. Juni 1913 an einem durch Kaiserl. Verordnung mit Zustimmung des Bundesrats zu bestimmenden Tag in Kraft gesetzt werden wird.

Einstweilen kommen im Verhältnis Bayerns zu den übrigen Bundesstaaten noch der Gothaer Vertrag vom 15. Juli 1851 und die Eisenacher Konvention vom 11. Juli 1853 zur Anwendung; vgl. FreizG. § 7 II, UWG. § 1 II, bayerisches Schlußprot. vom 23. November 1870 I, III. In Preußen ist als Ausführungsgesetz erlassen das PrG. vom 8. März 1871, geändert durch die Gesetze vom 11. Juli 1891, 31. März 1909, 23. Juli 1912.

2. Die Organe der öffentlichen Armenpflege*)

sind die Ortsarmenverbände, gewöhnlich aus je einer Gemeinde oder einem außerhalb des Gemeindeverbandes stehenden Gutsbezirke, mitunter aus Gesamtarmenverbänden, und die Landarmenverbände, regelmäßig aus mehreren, ausnahmsweise aus einem Ortsarmenverbande bestehend (UWG. §§ 3, 5; PrAG. §§ 2, 7, 9, 26; in Preußen bildet gewöhnlich jede Provinz einen Landarmenverband; Berlin ist auch Landarmenverband).

In der Regel ist die Unterstützung vom Ortsarmenverbande zu tragen. Der Landarmenverband tritt ein, wo es an einem endgültig verpflichteten Ortsarmenverbande fehlt (UWG. § 5).

---

*) Literatur zur Armenpflege: Fürsorge- u. Wohlfahrtseinrichtungen (13); Handbuch d. Kinderschutzes (11); Hollander, Gesetzl. Regelung d. Aufgaben (12); Jahrbuch d. Fürsorge; Münsterberg, D. Armenpflege (98); Roscher, System d. Armenpflege (3. A. 06); Scharpff-Haller, Handbuch d. Armenrechts (2. A. 10); Webb, Problem der Armut (12); Weber, Soziales Handbuch (08).

Bayern: D. Heimat- u. Armenwesen (11); Körbling, Handbuch (2. A. 03); Henle, D. bayer. Ges. d. öffentl. Armen- u. Krankenpflege betr. (2. A. 04); Reger, desgl. (6. A. 09); Ulscholb, desgl. (2. A. 02).

Elsaß-Lothringen: Sommer, Els.-Lothr. Armenrecht (10); J. Weydmann, D. öffentl. Armenwesen (10).

Sachsen: Keller, Armenrecht (2. A. 13).

Nach dem PrAG. §§ 31, 36, 38 haben ferner die Landarmenverbände für hilfsbedürftige Taubstumme, Blinde, Geisteskranke usw. in geeigneten Anstalten Fürsorge zu treffen, unvermögenden Ortsarmenverbänden Beihilfen zu gewähren (vgl. auch noch UWG. § 59) und die gemäß StGB. §§ 361 ^{3}—^{8}, 362 der Landespolizeibehörde überwiesenen Personen in ein Arbeitshaus unterzubringen.

3. Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes.

Unter letzterem ist die rechtliche Zugehörigkeit der dem Geltungsbereiche des UWG. Angehörigen (vgl. § 1 II) zu einem Ortsarmenverbande zu verstehen.

α. Der Unterstützungswohnsitz wird erworben:

a. Durch einjährigen (früher zweijährigen) ununterbrochenen Aufenthalt innerhalb eines Ortsarmenverbandes nach zurückgelegtem 16. (früher 24. bzw. 18.) Lebensjahre (vgl. im einzelnen UWG. §§ 10 ff.);

b. durch Verehelichung (§§ 15 ff.);

c. durch Abstammung (§§ 18 ff.).

β. Verloren geht der Unterstützungswohnsitz:

a. Durch Erwerbung eines anderweitigen Unterstützungswohnsitzes (man kann also wohl einen mehrfachen Wohnsitz im Sinne des BGB. §§ 7 ff. und eine mehrfache Staatsangehörigkeit, oben S. 223, aber nur einen Unterstützungswohnsitz haben);

b. durch einjährige ununterbrochene Abwesenheit nach zurückgelegtem 16. Lebensjahre (§§ 22 ff.). Ueber Ausländer s. unten S. 320.

4. Über Art und Maß der Unterstützung

bestimmen nach UWG. § 8 die Landesgesetze (vgl. PrAG. § 1). Die vorläufige Unterstützungspflicht trifft nach § 28 den Ortsarmenverband, in dessen Bezirk sich der Hilfsbedürftige beim Eintritte der Hilfsbedürftigkeit befindet, vorbehaltlich des Anspruchs auf Erstattung der Kosten bzw. auf Übernahme des Hilfsbedürftigen gegen den endgültig verpflichteten Armenverband. Dies ist der Ortsarmenverband des Unterstützungswohnsitzes und, wenn ein solcher nicht zu ermitteln ist, in der Regel der Landarmenverband, in dessen Bezirke sich der Unterstützte bei Eintritt der Hilfsbedürftigkeit befand (§ 30). Der

Anspruch des Armen selbst auf Unterstützung ist öffentlich-rechtlicher Natur und im Rechtswege nicht verfolgbar (Pr. AG. § 63; ZustG. § 41).

Von dem Grundsatze, daß der Ortsarmenverband des Unterstützungsortes vom endgültig verpflichteten Ortsarmenverband des Unterstützungswohnsitzes die Erstattung der vorläufig gewährten Unterstützung beanspruchen kann, wird in § 29 eine Ausnahme gemacht, wenn eine Person, die an einem Orte mindestens eine Woche hindurch gegen Lohn oder Gehalt in ein und demselben Dienst- und Arbeitsverhältnisse gestanden hat, während der Fortdauer oder innerhalb einer Woche nach Beendigung dieses Verhältnisses erkrankt. In diesem Falle hat der Ortsarmenverband des Dienst- oder Arbeitsortes die Kur- und Verpflegungskosten (auch für unselbständige Angehörige) für 26 Wochen endgültig zu tragen (oder wenn die Krankenpflege von einem anderen Armenverbande gewährt worden ist, diesem zu erstatten), kann also nicht an den OAV. des UW. Regreß nehmen, außer bei Schwangerschaft. Der dieser Vorschrift zugrunde liegende Gedanke ist, daß es unbillig ist, den Ortsarmenverband des UW. mit den Kosten von Personen zu belasten, die in anderen Orten leben und ihren verdienten Lohn verbrauchen; sie soll — besonders im Interesse der Entlastung der leistungsunfähigen ländlichen Armenverbände im Osten, deren Angehörige schon frühzeitig (als „Sachsengänger" oder Industriearbeiter) abwandern, aber noch mindestens ein Jahr lang den UW. in ihrer Heimatgemeinde behalten — einen billigen Ausgleich zwischen wirtschaftlicher Leistung und Unterstützungspflicht herbeiführen. Vgl. ferner § 33 (PrAG. § 37). Danach hat bei Deutschen ohne UW., die vom Auslande übernommen werden und hilfsbedürftig sind oder binnen 7 Tagen werden, der Landarmenverband des letzten UW. die Kosten zu tragen, und falls ein letzter UW. nicht zu ermitteln ist, derjenige LAV., in dessen Bezirk die Hilfsbedürftigkeit hervorgetreten ist.

5. Ersatzansprüche der Armenverbände kommen in den verschiedensten Richtungen vor.

a. Der Erstattungsanspruch des vorläufig verpflichteten gegen den endgültig verpflichteten AV. (oben 4) wird, wie alle Streitigkeiten zwischen AV. über die öffentliche Unterstützung, wenn beide Teile demselben Bundesstaat angehören, auf dem durch die Landesgesetze vorgeschriebenen Wege, andernfalls gemäß UWG. §§ 38 ff. erledigt. In Preußen findet das Verwaltungsstreitverfahren statt (erste Instanz der Bezirksausschuß, ZustG. § 39; Berufung an das Bundesamt für das Heimatwesen, UWG. §§ 41 ff., 52; PrAG. § 57). Dieser Ersatzanspruch verjährt in 2 Jahren (UWG. § 30a; vgl. daneben die sechsmonatige Ausschlußfrist in § 34). Ein schiedsrichterliches Verfahren für preußische Armenverbände sieht das PrAG. §§ 60 ff. vor.

β. Gegen Träger der Reichsversicherung hat ein AV., der einen Hilfsbedürftigen für eine Zeit, für die er einen Anspruch nach der RVO. hatte oder noch hat, unterstützt, einen Ersatzanspruch gemäß RVO. §§ 1531 ff. Dieser unterliegt der sechsmonatigen Ausschlußfrist und wird im Spruchverfahren erledigt (RVO. §§ 1539, 1540). Ähnliches gilt für die Angestelltenversicherung, bei der jedoch über den Ersatzanspruch der Rentenausschuß entscheidet vorbehaltlich der Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren, evtl. durch die dem Ersatzberechtigten vorgesetzte Aufsichtsbehörde mit Rekurs nach GewO. §§ 20, 21 (AngestVG. §§ 82 ff.).

γ. Nach § 61 II UWG. werden die auf anderen Titeln (Familien- und Dienstverhältnis, Vertrag usw.) beruhenden Unterstützungsverpflichtungen vom UWG. nicht betroffen, und jeder Armenverband, der gemäß dem UWG. einen Hilfsbedürftigen unterstützt hat, kann Ersatz derjenigen Leistungen, zu denen ein Dritter aus andern Titeln verpflichtet ist, von dem Verpflichteten gemäß § 62 verlangen, ohne dem Einwand ausgesetzt zu sein, daß der unterstützende Armenverband den Ersatz von einem andern Armenverbande fordern könne. Es handelt sich hierbei richtiger Ansicht nach um eine cessio legis (L. II § 36 [13]), so daß z. B. die Ersatzforderung des Armenverbands gegen den nach bürgerlichem Recht Unterhaltsverpflichteten der vierjährigen Verjährung unterliegt (RGZ. 72 334) und im ordentlichen Rechtswege zu verfolgen ist. Dabei kann, was freilich streitig ist, dem Armenverbande der § 1613 BGB. („in praeteritum non vivitur", L. IV § 25 d 1) nicht entgegengehalten werden; denn der Ersatzanspruch des Armenverbands entsteht erst durch die Unterstützung, vor deren Gewährung eine Inverzugsetzung des Dritten durch den Armenverband also nicht denkbar ist.

δ. Ein Ersatzanspruch des Armenverbands gegen den Unterstützten selbst kann landesgesetzlich gegeben sein (vgl. EGBGB. Art. 103 und für Preußen PrAG. § 68, RGZ. 75 84; 76 69; DJZ. 14 500).

ε. Nicht um Ersatz geleisteter, sondern um die Gewährung laufender Unterstützung handelt es sich in dem Falle des § 65 PrAG. in der Fassung der Ges. vom 11. Juli 1891 und 23. Juli 1912. Danach kann der Kreis-(Stadt-)ausschuß (ZustG. § 43, PrG. vom 23. Juli 1912 Art. 3) auf Antrag des unterstützungspflichtigen Armenverbands durch begründeten Beschluß die nach BGB. Unterhaltspflichtigen, unter Umständen auch den unehelichen Vater, zur Gewährung der erforderlichen laufenden Unterstützung anhalten. Der Beschluß ist vorläufig vollstreckbar, kann aber im ordentlichen Rechtsweg abgeändert werden (PrAG. § 67, ZustG. § 43 II).

6. Ersatzansprüche von Privatpersonen, die einen Armen unterstützt haben, gegen den unterstützungspflichtigen Armenverband sind im ordentlichen Rechtswege geltend zu machen (vgl. RGZ. 27 176).

7. über das Recht des Armenverbands zur Beantragung der Entmündigung wegen Verschwendung oder Trunksucht vgl. Z. II § 12 d 2, über das Verhältnis zwischen Armenpflege und Fürsorgeerziehung die sich widersprechenden Entscheidungen im OVG. 52 185 und KGJ. 36 A 16 und dazu L. IV § 30 b 2 a, sowie die Vf. des preußischen Ministers des Innern vom 19. Juni 1912 und den Nachtrag in L. IV S. XVI.

8. Mit der Armenpflege stehen in Preußen die folgenden Vorschriften in engem Zusammenhange:

a. Das Wanderarbeitsstättengesetz vom 29. Juni 1907. Nach § 2 dieses Gesetzes haben die Wanderarbeitsstätten, zu deren Errichtung die Land- und Stadtkreise durch Beschluß des Provinziallandtags verpflichtet werden können, die Aufgabe, mittellosen arbeitsfähigen Männern, die außerhalb ihres Wohnortes Arbeit suchen, Arbeit zu vermitteln und vorübergehend gegen Arbeitsleistung Beköstigung und Obdach zu gewähren. Die Kosten der Einrichtung, Unterhaltung und Verwaltung werden zu $^2/_3$ von den Provinzen, zu $^1/_3$ von den Kreisen selbst getragen (vgl. §§ 4 ff.).

β. Gegen die „Arbeitsscheuen und säumigen Nährpflichtigen" richten sich die durch das PrG. vom 23. Juli 191[illegible] eingeschalteten §§ 1a bis 1i des AGUWG., die eine Unterstützung der Strafvorschrift des § 361 [10] StGB. bezwecken (Bestrafung des Unterhaltspflichtigen, der sich dieser Pflicht derart entzieht, daß durch Vermittelung der Behörde fremde Hilfe in Anspruch genommen werden muß). Danach kann, wer selbst oder in der Person seiner Ehefrau oder seiner noch nicht 16jährigen Kinder aus öffentlichen Armenmitteln unterstützt wird, auch gegen seinen Willen auf Antrag des Armenverbands durch Beschluß des Kreis-(Stadt-)ausschusses in einer öffentlichen Arbeitsanstalt (geeignetenfalls auch in einer Privat- oder Erziehungs- oder Heilanstalt) untergebracht und dadurch zur Arbeit für Rechnung des Armenverbands verpflichtet werden. Der Arbeitsverdienst wird in nachstehender Reihenfolge verwendet: a. zur Deckung der Unterbringungskosten, b. zur Bestreitung der Unterstützung der Angehörigen, c. zur Aushändigung an den Untergebrachten bei der Entlassung, die bei Wegfall der gesetzlichen Voraussetzungen der Unterbringung zu verfügen ist und neben der noch eine Beurlaubung vorkommt. Gegen den Beschluß des Kreis-(Stadt-)ausschusses über die Unterbringung sowie über den Antrag des Untergebrachten auf Aufhebung des Beschlusses wegen Wegfalls der Voraussetzungen findet innerhalb 2 Wochen der Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren statt; die Entscheidung des Bezirksausschusses ist endgültig.

§ 42. Paßwesen und Fremdenpolizei.

a. Paßwesen.

Weder Reichsangehörige noch Ausländer bedürfen nach §§ 1, 2 des RG. über das Paßwesen vom 12. Oktober 1867 (das in Elsaß-Lothringen jedoch nicht eingeführt ist) eines Reisepapiers. Beide bleiben aber verpflichtet, sich auf amtliches Erfordern über ihre Person auszuweisen (§ 3). Daher sollen Reichsangehörigen auf ihren Antrag Pässe und sonstige Reisepapiere erteilt werden, wenn ihrer Befugnis zur Reise gesetzliche Hindernisse nicht entgegenstehen (§ 1 II). Über die Befugnis der Gesandten und Konsuln zur Erteilung von Pässen s. oben S. 283; über die Zuständigkeit inländischer Behörden zur Erteilung von Auslandspässen entscheiden die einzelstaatlichen Bestimmungen (§ 6). Bei Bedrohung der Sicherheit des Reichs oder eines Bundesstaates oder der öffentlichen Ordnung kann dagegen durch Kaiserliche Verordnung die Paßpflichtigkeit überhaupt oder mit Einschränkungen vorübergehend eingeführt werden (§ 9).

Die einzelstaatlichen Vorschriften über die Fremdenpolizei sind, von den aus dem Paßgesetz und dem FreizG. (oben S. 309) sich ergebenden mittelbaren Einwirkungen abgesehen, unberührt geblieben (vgl. PaßG. § 10 III, IV, FreizG. § 12 II). Es ist sogar streitig, ob mit der Einfügung der „Fremdenpolizei" in RV. Art. 4[1] die gesamte Regelung des Aufenthalts der Ausländer im Reichsgebiet oder nur die Sicherstellung der reichsgesetzlichen Bestimmungen über Indigenat und Freizügigkeit gegen Umgehung durch die einzelstaatliche Fremdenpolizei der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reichs unterstellt und damit der landesgesetzlichen Regelung entzogen werden sollte.

b. Rechtsstellung der Ausländer im Deutschen Reiche.*)

---

*) Literatur zum Fremdenrecht und zur Auslieferung: v. Bar, D. Fremdenrecht (93); Cohn, Auslieferungsverträge (08); Conta, D. Ausweisung (04); v. Frisch, D. Fremdenrecht (10); Heinrichs, Deutsche Niederlassungsverträge (08); Jahrbuch f. d. intern. Rechtsverkehr (12/13); Leske-Löwenfeld, Rechtsverfolg. im intern. Verkehr; Martitz, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen (88—97); Overbeck, Niederlassungsfreiheit (07); Schildmacher, Auslieferung (2. A. 11).

1. Grundsätzliche Gleichstellung mit den Inländern.

Völkerrechtlicher Grundsatz ist heute die Eröffnung des Inlands für die Staatsangehörigen aller Kulturstaaten und die Unterstellung der Ausländer unter Gesetzgebung, Rechtspflege und Verwaltung des Aufenthaltsstaats (subditi temporarii, S. 17). Daraus folgt weiter die grundsätzliche Gleichstellung der Ausländer mit den Inländern, insbesondere auf dem Gebiete des Privatrechts und der Ausübung der bürgerlichen Rechte überhaupt. Dem entspricht die Behandlung der Ausländer im Deutschen Reiche, deren Zahl 1910 schon 1¼ Million überstieg.

Der Grundsatz der Gleichstellung der Ausländer mit den Inländern hinsichtlich der bürgerlichen Rechtsstellung ist das Ergebnis einer mehrtausendjährigen Entwickelung. Sowohl das griechische wie das römische und germanische Recht ging von der Rechtlosigkeit der Fremden aus. Im römischen Weltreich sind die Unterschiede zwischen cives (Vollbürger mit connubium und commercium), Latini (mit bloßem commercium, d. h. Verkehrsrecht nach ius civile), peregrini (ohne connubium und commercium, aber mit einem gewissen Rechtsschutz nach ius gentium) unter den römischen Untertanen erst 212 n. Chr. durch Caracallas Lex Antoniniana de civitate beseitigt worden, während die Rechtsstellung der nicht einmal zu den peregrini gehörenden Personen stets prekär blieb. Nach deutschem Recht war der Fremde (Elende, Wildfang) ursprünglich völlig rechtlos, wenn er sich nicht unter den Schutz (Munt) eines Volksgenossen begeben hatte. Später wurden solche muntlosen Fremden dem Schutze des Landesherrn unterstellt, der dafür gewisse Vermögensrechte genoß (Fremdenregal: ius albinagii auf den Nachlaß der im Inlande ohne Hinterlassung inländischer Erben verstorbenen Ausländer, später zu einer bloßen Abgabe, Abschoß, S. 11, abgeschwächt). Später erhielt sich die Zurücksetzung der Fremden vor allem auf dem Gebiete des Grundstückserwerbs: soweit ihnen dieser überhaupt gestattet wurde, mußten sich die „Forensen" (Ausländer mit inländischem Grundbesitz) der inländischen Gerichtsbarkeit ganz oder wenigstens für die den Grundbesitz betreffenden Klagen unterwerfen (Landsassiatus plenus bzw. minus plenus).

a. Im Zivilrecht und Zivilprozesse wie im Strafrecht (vgl. StGB. § 3) und Strafprozeß ist die Gleichstellung in weitestem Umfange durchgeführt.

α. Ausnahmen bestehen insbesondere:

1) für den Erwerb von Grundstücken (S. 15);

2) für die Veräußerung einer Schiffspart an einen Ausländer (HGB. § 503 II, S. 399);

3) für den Schutz des geistigen und gewerblichen Eigentums (KunstSchG. § 51, LitUrhG. §§ 54, 55, RG. vom 11. Januar 1876, betr. das Urheberrecht an Mustern und Modellen § 16, RG. vom 1. Juni 1891, betr. den Schutz von Gebrauchsmustern § 13, PatG. § 12; vgl. auch WzG. § 23 und Art. I des RG. vom 31. März 1913);

4) im Zivilprozesse bzgl. der Sicherheitsleistung und des Armenrechts (ZPO. §§ 110, 114 II), im Strafprozesse bzgl. des Erlasses des Haftbefehls (StPO. § 112 [3]).

b. In einer Reihe der angeführten (und der noch zu erwähnenden) Vorschriften ist den Ausländern die Gleichstellung unter der Bedingung der Gegenseitigkeit eingeräumt (Reziprozität, A. I § 12 b 2 β), die bald nach den Gesetzen des betr. ausländischen Staates gegeben (z. B. ZPO. § 110 II, [1]), bald allgemein in irgendwelcher Weise verbürgt (z. B. ZPO. § 114 II), bald im RGBl. bekannt gemacht sein muß (z. B. RG. betr. den Schutz von Gebrauchsmustern § 13).

c. Dieser Bevorzugung bestimmter Ausländerklassen steht gegenüber die Zurücksetzung anderer im Wege der Retorsion, der Anwendung eines Vergeltungsrechts (A. I § 12 b 2 γ), wegen gleicher rechtlicher Benachteiligung von Reichsangehörigen in dem Auslandsstaate. Sie wird angeordnet teils durch den Reichskanzler mit Zustimmung des Bundesrats (z. B. EGBGB. Art. 31, KO. § 5 II, EGZPO. § 24, PatG. § 12 II), teils durch den Bundesrat allein (z. B. WzG. § 22).

β. Für die gewerbliche Betätigung sowie für die Fischerei und Schiffahrt bestehen mannigfache Beschränkungen der Ausländer.

Vgl. über Küstenfischerei und Küstenschiffahrt S. 15; über Luftschiffahrt das Abkommen zwischen dem Deutschen Reich und Frankreich S. 283; Retorsionsrecht des Bundesrats bzgl. des Marktverkehrs der Ausländer und Regelung des Gewerbebetriebs im Umherziehen sowie des ambulanten Gewerbebetriebs am Wohnorte durch Ausländer, GewO. §§ 42 b IV, 56 d, 64 III, Bekanntmachungen des Reichskanzlers vom 27. November 1896, 13. Januar 1909, 4. März 1912; über Auswanderungsunternehmer und -agenten vgl. §§ 4, 13 des RG. vom 9. Juni 1897, über das Flaggenrecht der Kauffahrtei- und sonstiger Schiffe RG. vom 22. Juni 1899 §§ 2, 26, 26 a.

Dagegen begründet die Ausländereigenschaft grundsätzlich keinen Unterschied in der Anwendung der sozialen Gesetzgebung (z. B. GewO. Titel VII) mit Einschluß der Arbeiter- und Angestellten-Versicherung (vgl. aber z. B. RVO. § 12, AngestVG. §§ 112, 147 über die fehlende Wahlberechtigung der Ausländer, RVO. §§ 216 [3], 615 [4], 1313 [2] über das

Ruhen der Rente ausgewiesener Ausländer, § 1268 I über die Beschränkung der Bezüge der Hinterbliebenen eines Ausländers, § 158 über Retorsion, anderseits wiederum die eine erweiterte Berücksichtigung der Ausländer ermöglichenden §§ 157, 1268 II, 1314).

γ. Arme Ausländer müssen wie die Inländer vorläufig von demjenigen Ortsarmenverband unterstützt werden, in dessen Bezirke sie sich bei Eintritt der Hilfsbedürftigkeit befinden, während die endgültige Unterstützungspflicht den Bundesstaat, zu dem der Ortsarmenverband gehört, trifft. Jeder Bundesstaat kann jedoch nach UWG. § 60 diese Pflicht auf seine Armenverbände abwälzen.

In Preußen ist dies (AGUWG. § 64) in der Weise geschehen, daß jeder Ausländer in bezug auf den Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes einem Deutschen gleich zu behandeln ist, solange ihm der Aufenthalt im Inlande gestattet wird; das Recht zur Ausweisung (S. 323) wird jedoch durch den Erwerb eines Unterstützungswohnsitzes nicht beseitigt.

δ. Die starke Zuwanderung ausländischer Arbeiter in den letzten Jahrzehnten, eine Folge der in Deutschland auf dem Lande herrschenden „Leutenot" und der alljährlich stattfindenden „Sachsengängerei" der im Osten wohnenden einheimischen Bevölkerung nach den westlichen Provinzen, hat die preußische und andere deutsche Regierungen aus nationalen und polizeilichen Gründen zu besonderen Maßregeln veranlaßt.

a. Nach den MinErl. vom 21. Dezember 1907 und 30. Dezember 1908 sind für sämtliche ausländischen Arbeiter Inlandsausweispapiere (Arbeiterlegitimationskarten) durch sprachkundige Beamte der „Deutschen Arbeiterzentrale" an den Grenzämtern auszufüllen und polizeilich zu prüfen und auszufertigen. Die Deutsche Arbeiterzentrale ist ein Verein für Stellenvermittelung, der namentlich die preußischen Landwirtschaftskammern, aber auch industrielle und sonstige Verbände zu Mitgliedern zählt. Arbeiter, die ohne solche Karte in Dienst treten und diese auch nicht nachträglich erhalten können, sind auszuweisen. 1911/12 stellte die Zentrale im Deutschen Reich 729 575 Karten aus.

b. Die ausländisch-polnischen Saisonarbeiter sind noch besonderen Beschränkungen unterworfen (Beschäftigung nur vom 1. Februar bis 20. Dezember jedes Jahres — vgl. auch Art. 2 des Zusatzvertrags vom 28./15. Juli 1904 zum deutsch-russischen Handelsvertrag — und nur in bestimmten Erwerbszweigen, namentlich in landwirtschaftlichen Betrieben und deren Nebenbetrieben).

ε. Die politischen Rechte sind den Ausländern versagt, so das aktive und passive Wahlrecht zum Reichstag und zum preußischen Abgeordnetenhause, in der Regel auch zu den kommunalen Vertretungen (z. B. PrLGO. vom 3. Juli 1891 §§ 40, 41 [1]), ferner die Fähigkeit zum Schöffen- und Geschworenenamte (GVG. §§ 31, 84, nicht auch zum Amte des Vormunds; doch besteht für Ausländer keine Verpflichtung zur Übernahme, vgl. BGB. § 1785), endlich — obwohl sonst nur zu den allgemeinen bürgerlichen Rechten zählend — das Vereins- und Versammlungsrecht, das nach § 1 des Reichsvereinsgesetzes nur Reichsangehörigen zusteht.

Anderseits ist in diesem Gesetze die Bildung von Vereinen durch Ausländer oder die Teilnahme solcher an inländischen Vereinen nicht ausdrücklich verboten, so daß Ausländervereine gebildet und nach den Vorschriften des Reichsvereinsgesetzes (z. B. dem „Sprachen-§" 12) behandelt werden können, ein polizeiliches Einschreiten aber nicht an dessen Vorschriften gebunden ist. Es muß sich aber dann innerhalb der allgemeinen polizeilichen Normen, in Preußen des ALR. II, 17, 10 (S. 661) bewegen (so die herrschende Ansicht, während die Ausführungsanw. des preußischen Ministers des Innern vom 13. Mai 1908 das freie Ermessen der Polizei entscheiden lassen will).

ζ. Der Versagung der politischen Rechte entspricht die Befreiung von den politischen Pflichten.

a. Die Wehrpflicht trifft in der Regel nur den Deutschen (RV. Art. 57); eine Ausnahme enthält RMilG. § 11 in der Fassung des RG. vom 22. Juli 1913, wonach Personen, die keinem Staat angehören, zur Erfüllung der Wehrpflicht, im Falle dauernden Aufenthalts im Reichs- oder in einem Schutzgebiete, wie Deutsche herangezogen werden können (S. 304). Auch dürfen Ausländer in das Heer mit Genehmigung des Kontingentsherrn, in die Marine mit Genehmigung des Kaisers eintreten (S. 305), wie denn Ausländer auch sonst im Reichs- oder Staatsdienst angestellt werden können (S. 219).

b. Über die Besteuerung der Ausländer enthält das Reichsrecht keine allgemeinen Grundsätze.

1) Die Reichserbschaftssteuer ist von inländischen Grundstücken, ohne Rücksicht auf Staatsangehörigkeit und Wohnsitz des Erblassers, zu erheben; im

übrigen wird das inländische Vermögen des ausländischen Erblassers besteuert, wenn der Erblasser oder der Erbe seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in einem Bundesstaate hatte (ErbschaftssteuerG. §§ 6 ff.). Auch der Besitzsteuer nach dem RG. vom 3. Juli 1913 unterliegen die im Deutschen Reiche wohnenden Ausländer (§ 11 I, [2]). Wenn der Heimatstaat des Ausländers diesem gegenüber das Personalitätsprinzip anwendet, so ergibt sich die Möglichkeit einer Doppelbesteuerung, auf welche das Reichsdoppelsteuergesetz (oben S. 311) nicht anwendbar ist; diesem Umstande tragen die Vorschriften des ErbschaftssteuerG. § 6 IV und des BesitzsteuerG. § 11 II über Zulassung von Anordnungen des Reichskanzlers zwecks Vermeidung von Doppelbesteuerung und des ErbschaftssteuerG. § 6 II, III über Abzugsrecht und Reziprozität in gewissem Umfange Rechnung. Trotz der von Jagemann (DJZ. 13 425) erhobenen Bedenken ist das Territorialitätsprinzip auch im WehrbeitragsG. vom 3. Juli 1913 den Ausländern gegenüber im allgemeinen durchgeführt (§§ 10 I, [2], [3], II, 11 [2]); die Reichsregierung vertritt sogar die Ansicht, daß die bestehenden Staatsverträge, die vielfach eine Besteuerung der Ausländer zu Kriegszwecken oder infolge anderer außergewöhnlicher Umstände ausschließen (vgl. DJZ. 14 321), die Erhebung des Wehrbeitrags von Ausländern nicht hindern.

2) In den Einzelstaaten besteht keine völlige Übereinstimmung hinsichtlich der Ausländerbesteuerung.

Für Preußen vgl. Einkommensteuerges. §§ 1 [3], 2 (Steuerpflicht der in Preußen wohnenden oder sich des Erwerbs wegen oder länger als 1 Jahr aufhaltenden Ausländer sowie des Einkommens aus den von der preußischen Staatskasse gezahlten Besoldungen usw. und aus preußischem Grundbesitz oder preußischen gewerblichen Betriebsstätten) und die ähnlichen Vorschriften im Ergänzungssteuergesetz § 2, KommunalabgabenG. § 33 [1], [2], IV (aber auch § 39), GewerbesteuerG. § 1 (aber auch § 4 [5]), PrG. vom 3. Juli 1876, betr. die Besteuerung des Gewerbebetriebes im Umherziehen, §§ 1, 3, über die erhöhte Abgabe für Jagdscheine Jagdordnung vom 15. Juli 1907 § 32. Wegen der Möglichkeit der Doppelbesteuerung ermächtigt § 2 des PrG. vom 18. April 1900, betr. die Vermeidung von Doppelbesteuerungen, den Finanzminister zu Vereinbarungen und Anordnungen über die Heranziehung solcher Personen und Steuerquellen, die der Steuerhoheit mehrerer Staaten unterliegen, zu den direkten Staatssteuern.

η. Die Bekenntnisfreiheit mit Einschluß der devotio domestica (Ki. § 4 b 1 β) ist als bürgerliches Recht im Sinne des RG. v. 3. 7. 1869 betr. die Gleichberechtigung der Konfessionen in bürgerlicher und staatsbürgerlicher Beziehung (oben S. 311), anzusehn. Dieses Gesetz gilt nach Anschütz (anders Arndt unter Berufung auf RGSt. 13 207) auch zugunsten der Ausländer im Reich, unbeschadet der landesrechtlichen Bestimmungen, die die Anhänger bestimmter Religionen wegen ihrer Ausländereigenschaft schlechter stellen.

In Kraft ist daher noch § 71 II des PrG. vom 23. Juli 1847 über die Verhältnisse der Juden, wonach ausländische Juden nur mit Genehmigung des Ministers des Innern als Rabbiner und Synagogenbeamte angenommen werden dürfen, während § 71 I, der die gleiche Genehmigung für die Niederlassung ausländischer Juden fordert, richtiger Ansicht nach beseitigt ist. Die Regelung der Verhältnisse ausländischer Religionsgesellschaften unterliegt, gleich derjenigen der inländischen Religionsgesellschaften, keinen reichsrechtlichen Schranken (vgl. EGBGB. Art. 84, VerG. § 24); für Preußen kommen in Betracht PrVU. Art. 12, 1 (Freiheit der Vereinigung zu Religionsgesellschaften) und die §§ 2 III, 10 des PrVerG. vom 11. März 1850 (vgl. unten S. 440), wobei aber zu berücksichtigen ist, daß der Erlaß des Ministers des Innern vom 13. Mai 1908 auch für das bisherige preußische Vereinsrecht ein Recht der Ausländer zur Vereinsbildung und Versammlung in Abrede stellt.

2. Schlechterstellung der Ausländer.

Trotz der weitreichenden, im vorstehenden dargelegten Gleichstellung der Ausländer mit den Reichsangehörigen besteht doch ein wesentlicher Unterschied: die Ausländer werden im Gegensatz zu dem den Inländern in RV. Art. 3 gewährleisteten Recht (S. 227) nur geduldet und unterliegen der Fremdenpolizei.

α. In ihrer Person liegende Gründe („lästige Ausländer", undesirable strangers) berechtigen zur Ausweisung. Solche Gründe können sein strafrechtliche, polizeiliche (Armen-, Gesundheitspolizei usw.) und politische.

Dabei ist zu unterscheiden:

a. Eine Ausweisung aus dem Reichsgebiete ist nur statthaft in den Fällen der §§ 39 (Polizeiaufsicht), 284 (Glücksspiel), 362 (Überweisung an die Landespolizeibehörde) StGB. und zwar im ersten und letzten Falle nur auf 5 bzw. 2

Jahre (wegen StGB. §§ 38 II, 362 III, so G. Meyer und Liszt, anders die Praxis).

b. In sonstigen Fällen erstreckt sich die Wirkung der Ausweisung nur auf das Gebiet des Einzelstaats, da dessen Behörden mangels reichsrechtlicher Ermächtigung einem Ausländer den Aufenthalt in andern Bundesstaaten nicht untersagen dürfen. Gegen die Landesverweisung steht im Geltungsbereich des LVG. (§ 130 III) Personen, die nicht Reichsangehörige sind, die Klage im Verwaltungsstreitverfahren nicht zu.

β. Der Heimatsstaat des ausgewiesenen Ausländers ist nach völkerrechtlichem Grundsatze verpflichtet, seinen Angehörigen wieder aufzunehmen. Der ohne Erlaubnis zurückkehrende Ausländer wird nach StGB. § 361 [2] bestraft.

γ. Wegen strafbarer Handlungen können endlich Ausländer ausgeliefert werden, selbst wenn eine Verpflichtung des Inlandes dazu, etwa auf Grund besonderen Auslieferungsvertrags, nicht gegeben ist. Die Auslieferung von Inländern ist dagegen reichsrechtlich ausdrücklich verboten (StGB. § 9).

3. Die Rechtsstellung ausländischer juristischer Personen (vgl. RGZ. 83 367)

im Deutschen Reiche ist durch eine große Anzahl reichs- und landesrechtlicher Bestimmungen geregelt.

Über die Anerkennung der Rechtsfähigkeit ausländischer rechtsfähiger Vereine und die Verleihung der Rechtsfähigkeit an ausländische Vereine vgl. EGBGB. Art. 10, BGB. § 23. Diese Bestimmungen beziehen sich nicht auf sonstige ausländische juristische Personen; doch wird die Rechtsfähigkeit ausländischer öffentlich-rechtlicher juristischer Personen und ausländischer Erwerbsgesellschaften gewohnheitsrechtlich im allgemeinen anerkannt (vgl. auch HGB. § 201 V). Zu beachten sind aber die gemäß EGBGB. Art. 86, 88 zulässigen landesgesetzlichen Erwerbsbeschränkungen (für Preußen vgl. L. I § 15 [13] und Ki. § 26 a 4).

Die Landesgesetze sind nach GewO. § 12 auch maßgebend für den Gewerbebetrieb der juristischen Personen des Auslandes. Nach § 18 I der preußischen Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845 (Nov. vom 22. Juni 1861) dürfen sie daher — mangels abweichender Staatsverträge — in Preußen nur mit ministerieller Genehmigung ein stehendes Gewerbe betreiben (soll jetzt, da für Hannover streitig, auf die neuen Provinzen ausgedehnt werden). Vgl. auch PrG. vom 23. Juni 1909 über den Bergwerksbetrieb ausländischer juristischer Personen. Besondere Sicherungsmaßregeln sieht das Reichsrecht für ausländische Auswanderungs- und Versiche-

rungsunternehmungen vor in § 4 des RG. vom 9. Juni 1897 und §§ 85 ff. des RG. vom 12. Mai 1901.

Über die Besteuerung ausländischer Gesellschaften siehe WehrbeitragsG. § 11 I, 2 (ausländische Aktien- und Kommanditgesellschaften auf Aktien mit dem inländischen Grund- und Betriebsvermögen); im Reichsstempelgesetze (Neufassung vom 2. August 1913) sind die Renten- und Schuldverschreibungen und dergl. von ausländischen Staaten, Kommunen, Korporationen, Aktiengesellschaften usw. vielfach ungünstiger behandelt als diejenigen der entsprechenden inländischen juristischen Personen. Vgl. DJZ. 13 425, 14 321; unten S. 473.

4. Einfluß von Staatsverträgen.

Die aus den obigen Ausführungen ersichtliche Rechtsstellung der Ausländer ist in vielen Beziehungen durch Staatsverträge des Reichs und der Einzelstaaten, namentlich auch durch internationale Abkommen beeinflußt worden.

So ist die Rechtsstellung der Ausländer im Deutschen Reiche (selbstverständlich nur derjenigen, auf die sich die betreffenden Verträge erstrecken) geregelt durch:

α. das Haager Abkommen über den Zivilprozeß vom 17. Juli 1905, das u. a. Bestimmungen über das Armenrecht und die Sicherheitsleistung enthält (Z. I § 24[17]);

β. die Haager Abkommen über die Eheschließung, Ehescheidung und Trennung von Tisch und Bett, die Vormundschaft über Minderjährige vom 12. Juni 1902, das persönliche Eherecht und Ehegüterrecht sowie die Entmündigung vom 17. Juli 1905 (L. IV § 1 d);

γ. die Pariser Verbandsübereinkunft vom 20. März 1883 zum Schutze des gewerblichen Eigentums, revidiert in Brüssel am 14. Dezember 1900 und in Washington am 2. Juni 1911 (dazu RG. vom 31. März 1913); über Sonderabkommen Deutschlands s. H. I § 12[15];

δ. die Berner Literarkonvention vom 9. September 1886 (Zusatzakte vom 4. Mai 1896), revidiert in Berlin am 13. November 1908 (dazu RG. vom 22. Mai 1910); über Sonderabkommen Deutschlands s. L. I § 21 g 2 β;

ε. Niederlassungsverträge mit den Niederlanden vom 17. Dezember 1904 und der Schweiz vom 13. November 1909. Sie regeln Aufenthalt, Ausweisung, Wehrpflicht, Unterstützung, übernahme usw.; vgl. auch den Vertrag zwischen dem Reich und der Schweiz vom 31. Oktober 1910 über die Regelung von Rechtsverhältnissen der beiderseitigen Staatsangehörigen im Gebiete des andern Teils.

ζ. Besondere übernahmeabkommen bestehen mit Belgien, Dänemark, Italien, Luxemburg, Österreich-Ungarn, Ruß-

land. Auf die Arbeiterversicherung beziehen sich Abkommen mit Luxemburg vom 2. September 1905, den Niederlanden vom 27. August 1907, Belgien vom 6. Juli 1912, Italien vom 31. Juli 1912.

η. Die Handels-, Schiffahrts- und Konsularverträge des Reichs oder die noch gültigen Verträge der einzelnen Bundesstaaten enthalten in der Regel auch Vereinbarungen über Niederlassung, Gewerbebetrieb, Grunderwerb, Besteuerung, Anerkennung der Aktien- und andern Gesellschaften, wobei teils Gleichstellung mit den Inländern, teils die Meistbegünstigungsklausel (S. 15) Anwendung findet.

ϑ. Daß die inländische Gebietshoheit die „Exterritorialen" in mehr oder minder weitem Umfange nicht umfaßt, ist bereits S. 13 erwähnt.

c. Auswanderungswesen.

1. Auswandern — im Gegensatze zum bloßen Reisen — heißt seine Heimat verlassen, um sich im Auslande niederzulassen.

Leibeigenschaft und Gutsuntertänigkeit (vgl. S. 84) unterdrückten bis in das 18. und 19. Jahrundert den Wandertrieb, und das Merkantilsystem suchte durch Erschwerung oder Verbot der Auswanderung die Bevölkerungszunahme zu fördern (vgl. H. I § 2 b 3 α b). Erst in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts brach sich der Grundsatz der Auswanderungsfreiheit Bahn, und die Zahl der von 1820—1910 aus Deutschland Ausgewanderten mag 5—6 Millionen betragen haben, wovon der größte Teil in den Vereinigten Staaten Aufnahme gefunden hat. Seit langem ist freilich die Zahl der deutschen Auswanderer zurückgegangen; sie belief sich 1912 über See nur noch auf 18545. Dagegen hat sich ein sehr bedeutender Auswanderungsverkehr von Ausländern über deutsche Häfen entwickelt (1912: 290386).

2. Da die GewO. (§ 6) auf den Gewerbebetrieb der Auswanderungsunternehmer und -agenten nicht Anwendung findet, so dient dem Schutze der Auswanderer (auch der ausländischen, namentlich der sehr zahlreichen „Durchwanderer" aus Rußland und Oesterreich) das RG. vom 9. Juni 1897 über das Auswanderungswesen.

α. Wer die Beförderung von Auswanderern nach außerdeutschen Ländern (worunter aber die deutschen Schutzgebiete nicht zu verstehen sind) betreiben will (Unternehmer), und ebenso der Auswanderungsagent bedarf einer jederzeit widerruflichen Erlaubnis (Konzession), die, regelmäßig nur nach vorgängiger Sicherheitsleistung für Verbindlichkeiten gegenüber Behörden und Auswanderern sowie für Geldstrafen und Kosten, dem Unternehmer vom Reichskanzler mit Zustimmung des Bundesrats, dem Agenten von der höheren Verwaltungs-

behörde zu erteilen ist (§§ 1—20). Über die Beschränkungen von Ausländern s. S. 319. Nähere Bestimmungen über den Geschäftsbetrieb sind gemäß § 21 vom Bundesrat erlassen laut Bek. vom 14. März 1898 und 23. August 1903.

β. Der Unternehmer darf Auswanderer nur befördern auf Grund eines vorher abgeschlossenen schriftlichen Vertrags, über dessen Inhalt die §§ 22, 25 ff. weiteres bestimmen. Auswandererschiffe für die überseeische Auswanderung nach außereuropäischen Ländern unterliegen besonderen Vorschriften (§§ 33 ff. und Bek. vom 14. März 1898 mit mehreren Nachträgen), die sich auf die Seetüchtigkeit und Verproviantierung des Schiffs und den Gesundheitszustand der Auswanderer und der Besatzung beziehen.

γ. Der Grundsatz der Auswanderungsfreiheit gilt nicht:

a. für Wehrpflichtige vom vollendeten 17. bis 25. Lebensjahre, bevor sie eine Entlassungsurkunde (oben S. 221) oder ein Zeugnis der Ersatzkommission darüber beigebracht haben, daß ihrer Auswanderung aus dem Grunde der Wehrpflicht kein Hindernis entgegensteht (vgl. auch S. 317);

b. für Personen, deren Verhaftung oder Festnahme angeordnet ist;

c. für Reichsangehörige, für welche von fremden Regierungen oder Kolonisationsgesellschaften usw. der Beförderungspreis bezahlt wird oder Vorschüsse geleistet werden (§§ 23 f).

δ. Auswanderungsbehörden sind:

a. der sachverständige Beirat (§§ 38 ff.),

b. die vom Reichskanzler bestellten Kommissare, durch die der erstere in den Hafenorten die Aufsicht ausübt (§ 41),

c. die von den Landesregierungen an den Hafenplätzen zur Überwachung des Auswanderungswesens bestellten Auswanderungsbehörden (§ 40).

ε. Strafbestimmungen (§§ 43 ff.) sichern die Durchführung des Gesetzes. Als besondere Delikte sind daneben unter Strafe gestellt die Anwerbungstätigkeit gemäß § 45 II und die Verleitung einer Frauensperson zur Auswanderung, um sie der gewerbsmäßigen Unzucht zuzuführen (§ 48, Mädchenhandel). Beide Bestimmungen sind nicht auf Auswanderungsunternehmer und -agenten beschränkt. Die betrügerische Verleitung von Deutschen zur Auswanderung sucht StGB. § 144 zu hindern.

3. Gegen den Mädchenhandel richtet sich das Pariser Uebereinkommen zur Bekämpfung des Mädchenhandels vom 4. Mai 1910, das mit einem Reichs-Ausführungsgesetz vom 14. August 1912 für Deutschland am 23. Februar 1913 in Kraft getreten ist.

b. Gewerbewesen.

§ 43. Gewerbebetrieb. Allgemeines.*)

a. Der Begriff des Gewerbes

ist mehrdeutig, wie der des Handels (H. I § 1 a). Im weitesten Sinne versteht man darunter jede erlaubte, zum Zwecke des Erwerbs berufsmäßig ausgeübte private Tätigkeit, im engeren volkswirtschaftlichen Sinne dagegen nur denjenigen Zweig der Güterbehandlung, der sich mit der Umwandlung oder Veredlung von Rohstoffen beschäftigt („Industrie"). In der Rechtsordnung deckt sich die Begriffsbestimmung des Gewerbes mit keiner der beiden vorgenannten. Die GewO. selbst gibt keine allgemeine Erklärung, und der Begriff des Gewerbes ist sowohl für ihren Bereich wie außerhalb desselben streitig. Weit zu fassen ist er z. B. zweifellos in RV. Art. 3 (Zulassung aller Inländer zum Gewerbebetriebe), während für Art. 4[1] vielfach eine engere Auslegung vertreten wird, die namentlich das Bergwesen im allgemeinen von der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reichs ausschließt (vgl. auch EGBGB. Art. 67). Im Sinne der GewO. gehören zum Gewerbe außer dem industriellen Gewerbe (s. o.) das Handelsgewerbe und die gewerbsmäßig geleisteten persönlichen Dienste niederer Art. Urproduktion und wissenschaftliche oder künstlerische Berufe unterstehen

*) Literatur: Müller, Inwieweit unterliegen die Staats- und Gemeindebetriebe den Vorschriften der Gewerbeordnung? (07); Nelken, Das Gewerberecht in Preußen I (06); Sigel, D. gewerbl. Arbeitsvertrag (03); Schecher, Gewerbepolizeirecht des Deutschen Reichs (10); v. Schulz, Praxis d. Gewerbegerichts (13); Vossen, Schutz der Gewerbefreiheit (2. A. 10); D. Recht d. konzessionierten Anlagen (11); Westhoff-Bennhold, Pr. Gewerkschaftsrecht (2. A. 12).

Kommentare z. GewO.: v. Berger-Wilhelmi (18. A. 10); Hoffmann (14. A. 13); Kolisch (98—1900); Landmann-Rohmer (6. A. 11); Lindenberg (13); Neukamp (10. A. 12); Reger-Stöhsel (5. A. 11); von Rohrscheidt (2. A. 12); Stier-Somlo (12). Ferner Sonderausgaben: f. Preußen: Kayser-Steiniger (3. A. 01); Sachsen: Bernewitz (7. A. 01); Baden: Reiß (05); Württemberg: Brenner (2. A. 12); Elsaß-Lothringen: Kayser-Steiniger (01), Nelken (09), Rabe (5. A. 03).

also grundsätzlich nicht der GewO., wie dies für Bergbau, Fischerei, Viehzucht sowie für das Unterrichtswesen, die advokatorische und Notariatspraxis und die Ausübung der Heilkunde in GewO. § 6 zum Ausdrucke gebracht ist. Allein die obige Unterscheidung ist im Gesetze nicht ausnahmslos durchgeführt.

1. So sind einzelne Tätigkeiten, obwohl unter den Begriff des Gewerbes fallend, der Regelung durch die GewO., sei es allgemein, sei es teilweise, entzogen.

Errichtung und Verlegung von Apotheken, GewO. § 6 I; Unanwendbarkeit der §§ 105—139 m auf Gehilfen und Lehrlinge in Apotheken, § 154 I, [1]; Verkauf von Arzneimitteln, § 6 I, vgl. aber §§ 6 II, 34 III, 35 IV, 56 II [9], 80; Erziehung von Kindern gegen Entgelt, Gewerbebetrieb der Auswanderungsunternehmer und -agenten, der Versicherungsunternehmer und der Eisenbahnunternehmungen — richtiger Ansicht nach mit Einschluß der Nebenbetriebe, wie Bahnhofswirtschaften, streitig, ob nur innerhalb der Bahnsteigsperre usw. —, die Befugnis zum Halten öffentlicher Fähren und die Rechtsverhältnisse der Schiffsmannschaften auf den Seeschiffen, der Vertrieb von Lotterielosen, § 6 I, vgl. aber für letztere die §§ 56 II [5], 56 a [2], 56 c.

2. Anderseits sind Tätigkeiten, die an sich nicht zum Gewerbe zählen, in manchen Beziehungen durch die GewO. geregelt.

Vgl. für das Bergwesen namentlich §§ 105 b, 154 a, für die Heilkunde §§ 29, 56 a [1], 80, 147, I, [1], [3], 148 I [3]. Die vom Reiche, von Bundesstaaten oder Gemeinden betriebenen Unternehmungen dürften der GewO. dann unterworfen sein, wenn nicht sowohl die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, als vielmehr die Erwerbsabsicht den Beweggrund für den Betrieb bildet (vgl. H. I § 6 [14]). Laband will die GewO. nur auf Privatbetriebe anwenden, abgesehen von den §§ 16 ff. (Genehmigungspflichtige Anlagen) und Titel VII (Arbeiterschutz), vgl. § 155 III. In der Praxis verliert die Streitfrage durch die einzelnen Verwaltungsvorschriften viel von ihrer Bedeutung (vgl. z. B. PrMinErl. vom 25. Mai und 15. Juni 1892, 16. Mai 1898, 25. Juli 1905).

b. Geschichte des Gewerberechts.

1. Seit dem Mittelalter waren in Deutschland die Gewerbetreibenden, besonders die Handwerker, in örtlich abgegrenzten Fachgenossenschaften, Zünften (Innungen, Gilden), zusammengefaßt, die bald zu öffentlich-rechtlichen Korporationen mit eigener Gerichtsbarkeit wurden und auch Teilnahme an der Stadtverwaltung erlangten. Kraft des Zunftzwangs war das Recht auf den selbständigen Betrieb eines Gewerbes nur den in die Zunft aufgenommenen Meistern eingeräumt (im Gegensatz zu den der Zunft nicht angehörenden „Pfuschern", „Bönhasen"), und

ihm vornehmlich verdankte das deutsche Gewerbe des Mittelalters seine hohe Blüte. Aber der Mißbrauch dieser Macht (Schließung und Sperrung der Zünfte, Monopolisierung des Gewerbes in der Bannmeile) führte seit dem 17. Jahrhundert zum Verfall der Zünfte. Das alte Deutsche Reich (Reichsschluß von 1731) vermochte diesem nicht wirksam zu steuern; erst die Landesgesetzgebung seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts zeitigte bessere Erfolge.

2. Das ALR. (II, 8, 224 ff.) hatte den Zunftzwang bestätigt. Aber bei der Neuordnung des preußischen Staates durch Stein und Hardenberg wurden der Zunftzwang und die sonstigen Vorrechte der Zünfte beseitigt, welch letztere nur als private Körperschaften bestehn blieben (Einführung der Gewerbefreiheit durch Gewerbesteueredikt vom 2. November 1810; Gewerbepolizeiedikt vom 7. September 1811). Auch die preußische GewO. vom 17. Januar 1845 hielt im allgemeinen an der Gewerbefreiheit fest, wogegen der durch KglV. vom 9. Februar 1849 eingeführte Befähigungsnachweis einen Rückschritt bedeutete.

3. Nach der Errichtung des Norddeutschen Bundes wurde zunächst auf Grund von Art. 4[1] der Verfassung eine vorläufige Regelung der wichtigsten Punkte durch das „Notgewerbegesetz" vom 8. Juli 1868 getroffen (Beseitigung des Zunftzwangs, des Befähigungsnachweises, der Unterscheidung von Stadt und Land usw.). Eingehend wurde das Gewerbewesen geregelt durch die Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund („GewO.") vom 21. Juni 1869, die durch § 2 des RG. vom 16. April 1871 zum Reichsgesetz erhoben und in Südhessen durch Art. 80 der Bundesverfassung (S. 198), in Württemberg und Baden durch RG. vom 10. November 1871, in Bayern (mit Sonderbestimmungen) durch RG. vom 12. Juni 1872 (geändert durch RG. vom 23. Juli 1879), in Elsaß-Lothringen (ebenfalls mit besonderen Maßgaben) durch RG. vom 15. Juli 1872 und 27. Februar 1888, dagegen noch nicht in Helgoland eingeführt wurde.

Die RGewO. hat im Laufe der Zeit viele Änderungen erfahren, hauptsächlich im Sinne einer Einschränkung der von ihr grundsätzlich anerkannten Gewerbefreiheit unter dem Einflusse der sozialpolitischen (L. I § 66) und Mittelstandsbewegung (H. I § 1 b 3). Die wichtigsten Novellen vor 1900 waren diejenigen vom 1. Juni 1891 („Arbeiterschutzgesetz") und vom 26. Juli 1897 („Handwerkergesetz").

c. Quellen des Gewerberechts.

1. Reichsgesetzgebung.

a. Die jetzige Fassung der GewO. beruht auf der Bekanntmachung vom 26. Juli 1900 und den Aenderungsgesetzen vom 14. 10. 1905, 7. 1. 1907, 30. 5. 1908 („Kleiner Befähigungsnachweis", S. 368), 29. 6. 1908,

28. 12. 1908 (Nachtarbeit, im Anschluß an die Berner Konvention, S. 353), EGRVO. Art. 102, 103 (Anpassung der GewO. an die RVO.), 27. 12. 1911 (Lohnbücher, Fortbildungsschulzwang, Arbeiterschutz).

Die GewO. enthält zehn Titel (I. Allgemeine Bestimmungen, II. Stehender Gewerbebetrieb, III. Gewerbebetrieb im Umherziehen, IV. Marktverkehr, V. Taxen, VI. Innungen, Innungsausschüsse, Handwerkskammern, Innungsverbände, VII. Gewerbliche Arbeiter [Gesellen, Gehilfen, Lehrlinge, Betriebsbeamte, Werkmeister, Techniker, Fabrikarbeiter], VIII. Gewerbliche Hilfskassen, IX. Statutarische Bestimmungen, X. Strafbestimmungen und Schlußbestimmungen in einer die ursprüngliche Paragraphenfolge vielfach durchbrechenden Paragraphierung; §§ 133, 133 a, 133 aa, 133 ab usw.).

β. Die GewO. wird ferner ergänzt durch eine Reihe selbständiger Gesetze, insbesondere das Kinderschutzgesetz vom 30. März 1903 (S. 371), das Stellenvermittlergesetz vom 2. Juni 1910 (S. 341), das Hausarbeitsgesetz vom 20. Dezember 1911 (S. 373), das RG. über die Sicherung der Bauforderungen vom 1. Juni 1909 (L. III § 67 b).

γ. Internationale Vereinbarungen sind getroffen z. B. über das Verbot der Nachtarbeit der gewerblichen Arbeiterinnen sowie der Verwendung von weißem (gelbem) Phosphor zur Anfertigung von Zündhölzern gemäß dem Berner Abkommen vom 26. September 1906 (RGBl. 11 5 ff.); vgl. S. 353.

2. Landesgesetzgebung.

α. Das Landesrecht hat neben der GewO. noch einen verhältnismäßig weiten Spielraum. Dies gilt einmal bzgl. der der GewO. nicht oder nur teilweise unterstellten Gewerbe (GewO. § 6, S. 329), sodann hinsichtlich der unter die GewO. fallenden Gewerbe, soweit diese eine landesgesetzliche Regelung vorschreibt (z. B. § 21) oder gestattet (z. B. § 39: Die Landesgesetze können die Einrichtung von Kehrbezirken für Schornsteinfeger gestatten, dazu PrG. vom 24. April 1888); über den Begriff der Landesgesetze siehe GewO. § 155 I.

β. In zahlreichen Fällen sieht die GewO. den Erlaß von Bestimmungen durch die Landesregierungen (z. B. § 33 III), die Landeszentralbehörden (z. B. § 35 a III), die höheren Verwaltungsbehörden (z. B. § 42 b), von Polizeiverordnungen durch dieselben (§ 28) oder durch die Ortspolizeibehörden (z. B. §§ 37, 76: Regelung des öffentlichen Verkehrs innerhalb der Orte und Festsetzung von Taxen), von statutarischen Bestimmungen durch Gemeinden oder weitere Kommunalverbände (z. B. § 142) vor.

γ. Landesrechtliche Beschränkungen der allgemeinen Handlungsfreiheit gelten auch gegenüber gewerblichen Betrieben.

So wird die in Preußen auf Grund von ALR. II, 17, 10 geübte Theater- und Kinozensur (S. 340) durch die Sondervorschriften der §§ 32, 33 a GewO. nicht betroffen, und ebenso ist eine Polizeiverordnung gültig, welche aus verkehrspolizeilichen Gründen die Ordnung des Straßenverkehrs regelt, auch wenn dadurch das „Streikpostenstehen" unmöglich gemacht wird, ungültig dagegen wegen der durch GewO. § 152 gewährten Koalitionsfreiheit (S. 357) ein landesrechtliches Verbot des Streikpostenstehens an sich (vgl. RGSt. 34 121, auch RGZ. 76 44).

Nach den oben entwickelten Grundsätzen sind folgende Bestimmungen der PrGewO. vom 17. Januar 1845 (geändert durch PrG. vom 22. Juni 1861) noch als voll oder teilweise gültig zu erachten: §§ 7 (Befugnis zum Halten öffentlicher Fähren, vgl. GewO. § 6 I), 18 I (Gewerbebetrieb ausländischer juristischer Personen, vgl. GewO. § 12 I und S. 324), 19 (Erlaubnis der vorgesetzten Behörde zum Gewerbebetrieb der Staatsbeamten oder ihrer Angehörigen, vgl. GewO. § 12 II), 45 (Befähigungszeugnis für Fährmeister), 49 (Gifthandel, vgl. GewO. § 34 III und Ziff. 50 der preußischen AusfAnw.), 85 (Spezialmärkte, vgl. GewO. § 70). Vgl. ferner S. 358.

d. Behörden der Gewerbepolizei.

1. Eine unmittelbare Reichsverwaltung in gewerbepolizeilichen Angelegenheiten gibt es im allgemeinen nicht; Ausnahmen bestehen z. B. für die Gewährung und Entziehung der Befugnis zur Ausübung des Seeschiffergewerbes (vgl. GewO. § 31, Bek. vom 16. Jan. 1904, RG. vom 27. Juli 1877, betr. die Untersuchung von Seeunfällen). Die dem Reiche zustehende Oberaufsicht übt der Kaiser (RV. Art. 17) vermittelst des Reichsamts des Innern aus.

Die Landeszentralbehörde ist in Preußen hauptsächlich der Minister für Handel und Gewerbe. Zu dessen Unterstützung in der Verwaltung des gewerblichen Unterrichtswesens und der Gewerbeförderung ist durch KglV. vom 20. März 1905 das Landesgewerbeamt, eine dem Minister unmittelbar unterstellte Kollegialbehörde, und der ständige Beirat für das gewerbliche Unterrichtswesen und die Gewerbeförderung, bestehend aus einer allgemeinen und aus Fachabteilungen, errichtet. Im übrigen ergibt sich die Zuständigkeit der preußischen Behörden und Kommunalverbände aus dem ZustG. (XVI. Titel: Gewerbepolizei), den KglV. vom 31. Dezember 1883 und 30. Juli 1900, sowie der — später mehrmals geänderten — Ausführungsanweisung zur GewO. vom 1. Mai 1904 (besonders Ziff. 1 ff.) und den zu einzelnen Novellen erlassenen Ausführungsanweisungen vom 12. Juli 1908 und 13. Februar 1912. Landesbeamte sind auch die nach GewO. § 139 b zu ernennenden Aufsichtsbeamten (vgl. Allerh. Erl. vom 27. April 1891, betr. die Anstellung von Regierungs- und Gewerberäten und die Organisation der Gewerbeinspektion). Vgl. S. 369.

2. Nach GewO. § 155 III können für die unter Reichs- und Staatsverwaltung stehenden Betriebe gewisse sonst den Polizei- und Verwaltungsbehörden übertragenen Befugnisse und Obliegenheiten auf die der Verwaltung dieser Betriebe vorgesetzten Dienstbehörden übertragen werden (vgl. die S. 329 angeführten Erlasse).

§ 44. Ausübung des Gewerbes.

a. Die Gewerbefreiheit.

1. Die GewO. beruht auf der Gewerbefreiheit; GewO. § 1 I: „Der Betrieb eines Gewerbes ist jedermann gestattet, soweit nicht durch dieses Gesetz Ausnahmen oder Beschränkungen vorgeschrieben oder zugelassen sind".

α. Zur Durchführung dieses Grundsatzes sind die noch bestehenden ausschließlichen Gewerbeberechtigungen sowie die meisten Zwangs- und Bannrechte aufgehoben oder für ablösbar erklärt (§§ 7 ff.; vgl. EGBGB. Art. 74, 109, 113). Realgewerbeberechtigungen dürfen nicht mehr begründet werden; doch bleiben die bestehenden erhalten (GewO. § 48).

Ausschließliche Gewerbeberechtigungen sind (GewO. § 7 I[1]) „die mit dem Gewerbebetrieb verbundenen Berechtigungen, anderen den Betrieb eines Gewerbes, sei es im allgemeinen oder hinsichtlich der Benützung eines gewissen Betriebs-

materials (z. B. von Holzkohlen zur Eisenfabrikation) zu untersagen oder sie darin zu beschränken". Dadurch wird also ein (negatives) Untersagungsrecht gegen konkurrierende Produzenten begründet.

Zwangsrecht ist die Befugnis (ALR. I, 23, 2 u. 4): „den ihr unterworfenen Personen die Anschaffung oder Zubereitung gewisser Bedürfnisse bei jedem andern als dem Berechtigten zu untersagen", während das Bannrecht ein Zwangsrecht ist, das „dem Berechtigten gegen alle Einwohner eines gewissen Bezirks oder gegen gewisse Klassen derselben zusteht". Hierbei hat also der Berechtigte das (positive) Recht, zu verlangen, daß die verpflichteten Konsumenten bei ihm backen, mahlen, schlachten lassen usw.

Realgewerbeberechtigungen sind verdinglichte Befugnisse zur Ausübung eines Gewerbes (auch in Verbindung mit ausschließlicher Gewerbeberechtigung, Zwangs- oder Bannrecht). Sie können entweder mit einem Grundstücke verbunden (subjektiv-dinglich) sein, so daß der jeweilige Eigentümer die Befugnis hat (z. B. die einem Grundstück zustehende Apothekengerechtigkeit), oder eine sog. selbständige Gerechtigkeit bilden, d. h. einer Beziehung zu einem Grundstück entbehren, aber wie eine Sache vererbt und veräußert werden (z. B. eine Fährgerechtigkeit). Vgl. L. III §§ 1 [13], 47 [1].

β. Gegen die §§ 1, 7 GewO. verstößt z. B. eine Vorschrift die die Grabpflege (abgesehen von den Angehörigen der Verstorbenen) ausschließlich dem Friedhofsgärtner zuweist (KGJ. 40 C 457). Wohl aber können tatsächliche Beschränkungen der Gewerbefreiheit entstehn durch im öffentlichen Interesse geschaffene Einrichtungen (Vorbehalt der Leichenbeförderung nach den städtischen Friedhöfen zugunsten des städtischen Friedhofsamts, sofern die Aufrechterhaltung der Ordnung, Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs bezweckt wird, KGJ. 41 C 397; vgl. ferner 41 C 420). Die Ausübung eines Zwangs- und Bannrechts liegt auch nicht darin, daß ein Elektrizitätswerk die Stromlieferung in den Verträgen mit seinen Abnehmern von der Übertragung der Installationsarbeiten an bestimmte Installateure abhängig macht (RGZ. 79 224). Neben diesen faktischen Monopolen stehen die rechtlich aus finanziellen oder sonstigen Gründen dem Reich oder den Einzelstaaten vorbehaltenen Betriebe, z. B. Post und Lotterie (S. 383, 699).

2. Durch privatrechtlichen Vertrag kann die Freiheit des Gewerbebetriebs zwar eingeschränkt werden. Aber die wirtschaftliche Freiheit darf durch derartige Vereinbarungen nicht vernichtet werden (RG. in DJZ. 13 1075).

Man denke nur an die, eine der wichtigsten und meist umstrittenen Erscheinungen des heutigen Wirtschaftslebens bildenden Kartelle und Syndikate (S. 361).

Die bei Kartellen und Syndikaten verwendeten Mittel der Kontingentierung des Absatzes und der Preisbeschränkung sind sogar gesetzlich verwertet worden in dem RG. vom 25. Mai 1910 über den Absatz von Kalisalzen (S. 469).

3. Eine große Reihe weiterer Gesetze, deren Aufzählung zu weit führen würde, setzt der gewerblichen Betätigung im einzelnen Schranken (Beispiele siehe S. 378, 414, 418). Vor allem aber schafft die GewO. selbst Ausnahmen von der Gewerbefreiheit, namentlich in den Titeln II—VII.

Hier ist namentlich noch hinzuweisen auf die durch GewO. § 12 I aufrechterhaltenen landesgesetzlichen Vorschriften über den *Gewerbebetrieb ausländischer juristischer Personen* (S. 324), sowie auf die Bestimmungen über den Gewerbebetrieb von *Personen des Soldaten- und Beamtenstands* und ihren Angehörigen (GewO. § 12 II und dazu RMilG. vom 2. Mai 1874 § 43, RBG. vom 18. Mai 1907 § 16, PrGewO. § 19, PrG. vom 10. Juni 1874, betr. die Beteiligung der Staatsbeamten bei der Gründung und Verwaltung von Aktien-, Kommandit- und Bergwerksgesellschaften). Dagegen bedürfen *Ehefrauen* zum selbständigen Betrieb eines Gewerbes nicht der Zustimmung des Mannes (vgl. GewO. §§ 11, 11a und L. IV § 8 c 3 η).

b. *Stehender Gewerbebetrieb.*

1. Wer den selbständigen Betrieb eines stehenden Gewerbes *anfängt*, muß nach GewO. § 14 I der zuständigen Behörde *Anzeige* davon machen, in Preußen dem *Gemeindevorstand*, in Berlin der Verwaltung der direkten Steuern (AusfAnw. Ziff. 7).

a. Diese Anzeige erfüllt regelmäßig zugleich die nach dem PrGewerbesteuerG. vom 24. Juni 1891 § 52 obliegende Anzeigepflicht. Außerdem ist noch *besonders* (und zwar in Preußen der *Ortspolizeibehörde*) anzuzeigen die Übernahme oder Aufgabe einer Feuerversicherungsagentur, Lokal und Lokalwechsel bei bestimmten Preßgewerben (Buchdrucker, Buchhändler usw., GewO. § 14 II), die Errichtung oder Verlegung gewisser geräuschvoller Anlagen (GewO. § 27), sowie der Beginn der in § 35 GewO. bezeichneten Gewerbe (Tanz-, Turn-, Schwimmunterricht, Badeanstalten, Trödelhandel, Besorgung fremder Rechtsangelegenheiten, Auskunfterteilung, gewisse Vermittlungsagenturen, Drogenhandel, Bauunternehmer usw.). Weitere Anzeigeverpflichtungen sind in Spezialgesetzen aufgestellt (z. B. ZündwarensteuerG. vom 15. Juli 1909 § 12, RG. vom 15. Juni 1897, betr. den Verkehr mit Butter, Käse, Schmalz und deren Ersatzmitteln, § 7). Das *Aufhören* eines Gewerbes ist in einzelnen Fällen ebenfalls anzuzeigen (z. B. GewO. § 14 II: Feuerversicherungsagenten, PrGewerbesteuerG. § 58 I).

β. über den Empfang der Anzeige erteilt die Behörde eine Bescheinigung (GewO. § 15 I). Die Anmeldung eines Betriebs liefert jedoch keinen Beweis dafür, daß er tatsächlich und gerade von dem Anmelder eröffnet sei. Daher ist auch die Beweiskraft der in Interventionsprozessen (Z. II § 18 e) oft vorgelegten Gewerbeanmeldungsbescheinigungen für Angehörige des in Wahrheit selbst das Geschäft betreibenden Familienhauptes nur gering.

γ. Zur Verhütung von Täuschungen über die Persönlichkeit des Geschäftsinhabers verpflichtet der auf EGHGB. Art. 9 I beruhende § 15a GewO. *Gewerbetreibende, die einen offenen Laden* haben oder *Gast- oder Schankwirtschaft* betreiben, zur Anbringung ihres Familiennamens mit mindestens einem Vornamen an der Außenseite oder am Eingange, Kaufleute außerdem zur Anbringung der von ihnen geführten Firma; die letztere genügt, wenn sie Familien- und Vornamen des Geschäftsinhabers bereits ersehn läßt. Für Handelsgesellschaften und das Vorhandensein von mehr als zwei Beteiligten gibt GewO. § 15a III, IV besondere Vorschriften.

2. Die in GewO. §§ 16 ff. enthaltenen *Beschränkungen* hinsichtlich des stehenden Gewerbebetriebs betreffen teils gewerbliche *Anlagen*, teils den Gewerbebetrieb gewisser *Personen* und treten entweder als *Konzessionen* (im weiteren Sinn) oder als *Verbote* in die Erscheinung. Daneben kennt die GewO. eine *öffentliche Autorisation* bestimmter Gewerbetreibender in an sich freien Gewerben.

a. *Beschränkungen gewerblicher Anlagen.*

a. Die *Errichtung* von Anlagen, die durch die örtliche Lage oder die Beschaffenheit der Betriebsstätte für die Besitzer oder Bewohner der *Nachbargrundstücke oder das Publikum* überhaupt *erhebliche Nachteile*, Gefahren oder Belästigungen herbeiführen können (siehe das Verzeichnis in GewO. § 16), bedarf der *Genehmigung* der Behörde.

In dem Genehmigungsverfahren (GewO. §§ 17 ff.) werden die nach Veröffentlichung des geplanten Unternehmens etwa erhobenen Einwendungen, soweit sie auf *besonderen* privatrechtlichen Titeln (z. B. Verträgen) beruhen, zur richterlichen Entscheidung verwiesen, im übrigen dagegen, mögen sie auf *allgemeinen* Privatrechtssätzen, namentlich dem Nachbarrechte (L. III § 18 b), oder dem öffentlichen Rechte beruhen, mit den Parteien vollständig erörtert und durch den schriftlichen Bescheid über Erteilung oder Versagung der Genehmigung erledigt.

Gegen den Bescheid ist der Rekurs an die vorgesetzte Behörde zulässig, wofür ebenso wie für die erste Instanz in den §§ 20, 21 GewO. einzelne Grundsätze, namentlich Entscheidung durch eine kollegiale Behörde in mindestens einer Instanz und z. T. Öffentlichkeit der Sitzungen, aufgestellt sind, während die näheren Bestimmungen den Landesgesetzen vorbehalten sind (vgl. ZustG. § 113, AusfAnw. zur GewO. Ziff. 21 ff.)

Das in GewO. §§ 20, 21 vorgeschriebene Verfahren ist nicht nur in einer Reihe anderer dem Gewerberecht angehöriger Fälle (vgl. GewO. §§ 24, 40, 49, 54, 63, 84, 97, 102, 126a, 128, 139l) für maßgebend erklärt, sondern auch auf andern Gebieten, so — mangels eines Verwaltungsstreitverfahrens — bei der Anfechtung des Einspruchs der Verwaltungsbehörde gegen die Eintragung eines Vereins (BGB. § 62 II) oder der Auflösung eines Vereins oder einer Versammlung (Vereinsges. §§ 2 II, 15).

In Preußen ist der Kreis- (Stadt-) bzw. der Bezirksausschuß oder der Magistrat zuständig, mit Beschwerde an den Handelsminister (ZustG. §§ 109 ff.).

1) Die Errichtung einer Anlage ohne die erforderliche Genehmigung ist strafbar und ermächtigt die Polizei zur Anordnung der Wegschaffung oder Außerbetriebsetzung (GewO. §§ 147 I, 2, III, 15 II). Anderseits hat die erteilte Genehmigung sachliche Wirkung, so daß der Erwerber einer nach § 16 genehmigten Anlage keiner neuen Konzession bedarf.

Sondervorschriften für bestimmte Anlagen (u. a. Stauanlagen für Wassertriebwerke, vgl. PrWasserG. vom 7. April 1913 § 105, Dampfkessel, vgl. PrG. vom 3. Mai 1872) geben GewO. §§ 23, 24, 28.

2) Gegenüber einer genehmigten Anlage kann im ordentlichen Rechtsweg die Einstellung des Betriebs wohl auf Grund besonderer privatrechtlicher Titel, die ja nach GewO. § 19 aus dem Genehmigungsverfahren ausscheiden, nicht aber auf Grund des objektiven Rechts, namentlich des Nachbarrechts, begehrt werden. Vielmehr kann die zivilrechtliche Klage letzterenfalls nur auf Herstellung von Schutzeinrichtungen oder, wo solche untunlich oder mit dem Betrieb unvereinbar sind, auf Schadloshaltung gerichtet werden (GewO. § 26; RGZ. 13 57).

b. In einzelnen Fällen besteht ein polizeiliches Verbietungsrecht.

1) Der Betrieb ungewöhnlich geräuschvoller Anlagen kann, sofern sie nicht schon nach §§ 16—25 genehmigungspflich-

tig sind, von der Ortspolizeibehörde nach Einholung der Entscheidung der höheren Verwaltungsbehörde (nach ZustG. § 111 des Bezirksausschusses) untersagt oder nur unter Bedingungen gestattet werden, wenn die bestimmungsmäßige Benutzung in der Nähe befindlicher Kirchen, Schulen oder anderer öffentlicher Gebäude, Krankenhäuser oder Heilanstalten erheblich gestört werden würde. Daher ist nach GewO. § 27 die Errichtung oder Verlegung jener Anlagen der Ortspolizeibehörde anzuzeigen.

2) Die Benutzung jeder gewerblichen Anlage, auch einer nicht genehmigungspflichtigen, kann wegen überwiegender Nachteile und Gefahren für das Gemeinwohl jederzeit durch die höhere Verwaltungsbehörde (Bezirksausschuß, ZustG. § 112) untersagt werden (GewO. § 51). Doch muß der Besitzer in diesem Fall entschädigt werden. Streitig ist, ob diese Entschädigungspflicht dem Staat oder der etwa begünstigten engeren öffentlich-rechtlichen Körperschaft obliegt; das Reichsgericht legt sie in Preußen demjenigen Verband auf, dem der Eingriff zugute kommt, unter Umständen also dem Staat und daneben der Gemeinde (vgl. RGZ. 80 298; 82 77).

Wegen der Entschädigung steht der Rechtsweg offen, während gegen die Untersagungsverfügung der Rekurs (S. 337) stattfindet.

c. Die Genehmigung einer gewerblichen Anlage erlischt u. a. durch Verzicht sowie nach GewO. § 49 durch Nichtgebrauch, wenn der Inhaber — mangels besonderer Fristbestimmung durch die genehmigende Behörde — nach Empfang der Genehmigung ein Jahr untätig verstreichen läßt oder den Betrieb während dreier Jahre eingestellt hat; unter Umständen kann eine Fristverlängerung gewährt werden.

β. Beschränkungen von Personen.

α. Konzession und Approbation.

Ähnlich wie bestimmte Anlagen (oben α) bedürfen auch bestimmte Gewerbetreibende einer Konzession im weiteren Sinne. Diese ist entweder eine Approbation, die einen besonderen Befähigungsnachweis voraussetzt, bei dessen Führung aber erteilt werden muß, oder eine Konzession im engeren Sinne, bei der eine Prüfung bestimmter persönlicher oder örtlicher Verhältnisse eintritt.

1) Einer Approbation bedürfen:

α) Apotheker (Prüfungsordnung vom 18. Mai 1904; über die Konzession der Apotheken vgl. S. 409) und diejenigen Personen, die sich als Ärzte oder mit gleichbedeutenden Titeln bezeichnen oder seitens des Staates oder einer Gemeinde als

solche anerkannt oder mit amtlichen Funktionen betraut werden sollen (GewO. § 29, Prüfungsordnung für Ärzte vom 28. Mai 1901, für Zahnärzte vom 15. März 1909, für Tierärzte vom 13. Juli 1889 mit mehrfachen Änderungen). Sonst ist die Ausübung der Heilkunde frei (Ausnahme: § 56a[1]); nur darf sich der Nichtapprobierte nicht als Arzt bezeichnen oder sich ähnliche irreführende Titel beilegen (§ 147 I, 3). Hebammen bedürfen eines Prüfungszeugnisses der nach den Landesgesetzen zuständigen Behörde (GewO. § 30 III und MinErl. vom 6. Aug. 1883 mit Nachträgen). In diesem Falle wie in den weiter folgenden spricht zwar die GewO. nicht von einer Approbation; in der Ausstellung des Zeugnisses liegt aber gewöhnlich zugleich die Erlaubnis zum Gewerbebetriebe; doch kann landesrechtlich die Zulassung zur Ausübung des Hebammengewerbes noch von anderen Bedingungen, besonders von einer Konzession, abhängig gemacht werden.

β) Der Betrieb des Hufbeschlaggewerbes kann landesgesetzlich von der Beibringung eines Prüfungszeugnisses abhängig gemacht werden (GewO. § 30a, PrG. vom 18. Juni 1884).

γ) Seeschiffer, Seesteuerleute, Maschinisten der Seedampfschiffe und Lotsen müssen sich durch ein Befähigungszeugnis ausweisen (GewO. § 31 I, siehe auch §§ 31 III und 34 III, AusfAnw. Ziff. 38 ff.).

2) Einer Konzession i. e. S. bedürfen:

α) Unternehmer von Privatkranken-, Privatentbindungs- und Privatirrenanstalten (GewO. § 30). Die Konzession, die nur aus bestimmten Gründen zu versagen ist, ist — anders als die Genehmigung gewerblicher Anlagen nach § 16 (S. 337) — eine persönliche, bedarf also bei einem Wechsel in der Person des Unternehmers der Erneuerung;

β) Schauspielunternehmer (§ 32). Die Erlaubnis (nach ZustG. §§ 115, 161 vom Bezirksausschuß, in Berlin vom Polizeipräsidenten zu erteilen) gilt nur für das bei der Erteilung bezeichnete Unternehmen und ist zu versagen, wenn der Nachsuchende den Besitz der nötigen Mittel nicht nachzuweisen vermag oder der erforderlichen Zuverlässigkeit, besonders in sittlicher, artistischer oder finanzieller Hinsicht, ermangelt. In der Praxis pflegen Zweifel an der finanziellen Leistungsfähigkeit durch die Stellung der sog. Theaterkaution behoben zu werden, die die Bühnenangehörigen beim Zusammenbruch des Unternehmens vor der größten Not schützen soll; sie ist übrigens sowohl bzgl. ihrer Zulässigkeit wie bzgl. ihrer rechtlichen Natur umstritten (vgl. DJZ. 12 480).

Unabhängig von einer etwa bereits nach § 32 erwirkten Schauspielunternehmerkonzession bedarf der (nur in bestimmten Fällen zu versagenden) Erlaubnis (des Kreis-[Stadt-]ausschusses bzw. des Magistrats, KglV. vom 31. Dezember 1883) der Lo-

kalinhaber, der gewerbsmäßig Singspiele, Gesangs- und deklamatorische Vorträge, Schaustellungen von Personen oder theatralische Vorstellungen, ohne daß ein höheres Interesse der Kunst oder Wissenschaft dabei obwaltet, in seinen Räumen öffentlich veranstalten oder zur öffentlichen Veranstaltung seine Räume benützen lassen will (z. B. „Tingeltangel", GewO. § 33 a), und endlich benötigt der (nach freiem Ermessen zu erteilenden) Erlaubnis der Ortspolizeibehörde, wer gewerbsmäßig Musikaufführungen, Schaustellungen, theatralische Vorstellungen oder sonstige Lustbarkeiten (außer Tanzlustbarkeiten, die dem Landesrecht unterliegen, GewO. § 33 c und PrPolizeiverwaltungsG. vom 11. März 1850 § 6 d), ohne daß ein höheres Interesse der Kunst oder Wissenschaft dabei obwaltet, von Haus zu Haus oder auf öffentlichen Wegen, Straßen, Plätzen darbieten will (wie der Drehorgelspieler, GewO. § 33 b). Ein dem Reichstag vorliegender Gesetzentwurf will der Ortspolizeibehörde die Befugnis geben, gewerbsmäßige Instrumentalmusikaufführungen, auch durch Phonographen, in Schankwirtschaften und öffentlichen Orten zu verbieten, wenn dadurch die Nachbarschaft erheblich belästigt wird.

Kinematographen (Cohn, Kinematographenrecht, 09) gehören richtiger Ansicht nach weder zu den Schauspielunternehmungen i. S. des § 32 noch zu den Schaustellungen oder theatralischen Vorstellungen nach § 33 a, wohl aber zu den in § 33 b gedachten sonstigen Lustbarkeiten. Lichtspielunternehmer bedürfen der Erlaubnis nur in dem Falle des § 33 b (beim Gewerbebetrieb im Umherziehen außerhalb des Gemeindebezirks des Wohnorts vgl. noch §§ 55 [4], 60 a); doch schlägt der S. 341 besprochene Gesetzentwurf vor, sie dem § 33 a zu unterstellen. Die Filmzensur wird — in Preußen wie die Theaterzensur gemäß ALR. II, 17, 10 und PolizeiverwaltungsG. vom 11. März 1850 § 6 — allenthalben geübt. Durch die Ministerialerlasse vom 16. Dez. 1910, 30. April 1911 und 6. Juli 1912 ist in Preußen eine gewisse Zentralisierung der Filmzensur beim Berliner Polizeipräsidium herbeigeführt (Prüfung der von Filmfabrikanten oder Filmverleihern vorgelegten Films durch den Polizeipräsidenten in Berlin, Ausstellung von Erlaubniskarten für die genehmigten, Veröffentlichung der verbotenen Films im Zentralpolizeiblatt). Ausdrücklich erwähnt sind die Kinematographen in Nr. 39 des Tarifs zum PrStempelsteuerG. vom 30. Juni 1909: 10 M. Stempel für Genehmigungen der Ortspolizeibehörde; die Besteuerung von Lustbarkeiten durch die Gemeinden richtet sich in Preußen nach deren Lustbarkeitssteuerordnungen (KommunalabgabenG. § 15).

γ) Wer Gastwirtschaft, d. h. die gewerbsmäßige Beherbergung von Fremden in offenem Lokal, Schankwirtschaft mit Getränken jeder Art oder Kleinhandel (d. h. den sog. Verkauf über die Straße) mit Branntwein oder Spiritus betreiben will, bedarf der Erlaubnis (GewO. § 33, in Preußen des Kreis-[Stadt-]ausschusses bzw. des Magistrats, ZustG.

§ 114). Die Erlaubnis ist nur zu versagen, wenn die Annahme gerechtfertigt ist, daß der Nachsuchende das Gewerbe zu bestimmten verwerflichen Zwecken mißbrauchen werde, oder wenn das Lokal wegen Beschaffenheit oder Lage den polizeilichen Anforderungen nicht genügt. Außerdem kann durch Bestimmung der Landesregierung vom Nachweis eines vorhandenen Bedürfnisses abhängig gemacht werden: die Erlaubnis zum Ausschank von Branntwein oder zum Kleinhandel mit Branntwein oder Spiritus allgemein, sodann die Erlaubnis zum Betriebe der Gastwirtschaft oder zum Ausschank von Wein, Bier oder anderen nicht unter Branntwein oder Spiritus fallenden geistigen Getränken (die sog. „halbe Konzession") in Ortschaften mit weniger als 15000 Einw. sowie kraft ortsstatutarischer Festsetzung in Ortschaften mit größerer Einwohnerzahl (vgl. hierzu AusfAnw. Z. 45). Diese Bestimmungen (§ 33 I—IV) finden seit der Novelle vom 6. Aug. 1896 auch auf Konsumvereine und nach Bestimmung der Landesregierungen mit einer Ausnahme auch auf andere Vereine Anwendung (vgl. AusfAnw. Z. 46), selbst bei nicht gewerbsmäßigem Ausschanke, während umgekehrt trotz der Gewinnabsicht Bahnhofswirtschaften mindestens innerhalb der Bahnsteigsperre nicht konzessionspflichtig sind (vgl. S. 329). Aus der Einbeziehung der Vereine folgert die neuere Rechtsprechung, wenn auch nicht ohne Widerspruch, die Zulässigkeit der Erlaubniserteilung an juristische Personen als solche, sodaß der frühere Ausweg der Konzessionierung eines Angestellten nicht mehr beschritten zu werden braucht (vgl. OVG. 56 378; 60 22; RGZ. 80 114, 427). Die Gastwirtschaftskonzession berechtigt mangels besonderen Vorbehalts auch zur Schankwirtschaft und zum Branntweinkleinhandel. In einem dem Reichstage vorliegenden Gesetzentwurf wird eine erhebliche Verschärfung der Konzessionsbedingungen vorgeschlagen, insbesondere soll die Erlaubnis auch für die halbe Konzession auch in großen Städten noch vom Nachweis eines Bedürfnisses abhängig gemacht und das „Animierkneipenwesen" beschränkt werden.

b) Pfandleiher, Pfandvermittler, Rückkaufshändler (GewO. § 34, RGZ. 79 361). Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn Tatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Nachsuchenden in bezug auf den beabsichtigten Gewerbebetrieb dartun; sie kann ferner für das Pfandleihgewerbe nach Bestimmung der Landesregierung bei ortsstatutarischer Festsetzung vom Bedürfnisnachweis abhängig gemacht werden (vgl. AusfAnw. Ziff. 50). Über die Rechte und Pflichten sowie den Geschäftsbetrieb entscheiden im übrigen die Landesgesetze (so PrG. vom 17. März 1881, betr. das Pfandleihgewerbe, L. III § 75 b) und hilfsweise die Vorschriften der Zentralbehörden (GewO. § 38 I, II).

Die §§ 34, 38 galten bis zum 1. Oktober 1910 auch für die Gesindevermieter und Stellenvermittler. Seitdem ist das Stellenvermittlergesetz vom 2. Juni 1910 in Kraft und, soweit dessen Sonderbestimmungen reichen, die GewO. auf Stellenvermittler nicht anwendbar (StellenvermittlerG. § 14).

Die auch für Stellenvermittler erforderliche Erlaubnis zum Gewerbebetriebe (vgl. KglV. vom 25. Juli 1910) ist außer wegen Unzuverlässigkeit (§ 2 II, 1) stets wegen mangelnden Bedürfnisses, insbesondere beim Bestehen eines ausreichenden öffentlichen gemeinnützigen Arbeitsnachweises zu versagen (§ 2 II, 2); überdies ist zur Vermeidung einer übervorteilung oder Ausbeutung der Stellensuchenden den Stellenvermittlern der Betrieb gewisser Gewerbe (namentlich Gast- und Schankwirtschaft, Schlafstellenvermietung, Handel mit Kleidungs- und Verzehrungsgegenständen, Pfandleihe und dgl.) durch § 3 untersagt. Sonstige Schutzvorschriften enthalten die §§ 4 ff. Nach §§ 8, 15 kann die Landeszentralbehörde weitere Bestimmungen über den Umfang der Befugnisse und Verpflichtungen und den Geschäftsbetrieb der gewerbsmäßigen Stellenvermittler treffen und auch die nicht gewerbsmäßigen Stellen- oder Arbeitsnachweise regeln. In Preußen kommen in Betracht: die MinErl. vom 16. und 17. August 1910 für die Herausgeber von Stellen- und Vakanzenlisten, welch erstere nach Maßgabe des § 1 2 ebenfalls zu den Stellenvermittlern zählen, MinErl. vom 18. August 1910 und 19. August 1912, für nichtgewerbsmäßige Stellenvermittlungen, jedoch unter Ausschluß der gemeinnützigen Stellennachweise öffentlicher Körperschaften und anderer gemeinnütziger aus öffentlichen Mitteln unterstützter Stellennachweise, MinErl. vom 21. August 1910. Durch die landesbehördlichen Vorschriften können die Bestimmungen des StellenvermG. noch verschärft werden; so ist in Ziff. 18, 19, 20 der preußischen Vorschrift vom 16. August 1910 über § 5 II des Ges. (und BGB. § 652) hinaus das Erlöschen des Gebührenanspruchs des Stellenvermittlers trotz Zustandekommens des Arbeitsvertrags und ein Rückforderungsrecht des Arbeitgebers oder Arbeitnehmers für gewisse Fälle verordnet (vgl. RGZ. 67 406).

ε) Landesgesetzlich kann nach GewO. § 34 III das Erfordernis einer Konzession noch aufgestellt werden für den Handel mit Giften (PrGewO. § 49 in der Fassung des PrG. vom 22. Juni 1861, MinPolV. vom 22. Februar 1906 über den Handel mit Giften) und für das Gewerbe der Markscheider (Allg. BergG. vom 24. Juni 1865 § 190). Bezüglich der Lotsen, Hebammen und Hufschmiede s. S. 339.

3) Die Konzessionen zu Privatkranken-, Privatentbindungs- und Privatirrenanstalten, zu Schauspielunternehmungen, Gast-, Schankwirtschaften und zum Branntwein- oder Spiritusklein-handel erlöschen — wie die Genehmigungen zu gewerblichen Anlagen (S. 338) — außer durch Verzicht auch durch Nichtgebrauch gemäß GewO. § 49.

Die Approbationen der Ärzte und Apotheker können bei Unrichtigkeit der ihnen zugrunde liegenden Nachweise oder bei Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte (StGB. §§ 31 ff.) zurückgenommen werden (§ 53 I); aus denselben Gründen sowie ferner wegen Mangels der bei der Erteilung vorauszu-

setzenden Eigenschaften können zurückgenommen werden die in den §§ 30, 30a, 32, 33, 34 (oben S. 339) bezeichneten Konzessionen und Prüfungszeugnisse (GewO. § 53 II; vgl. ferner § 33a III). Wegen des Verfahrens und der Behörden vgl. GewO. § 54, ZustG. §§ 119, 120, KglV. vom 31. Dezember 1883, AusfAnw. zur GewO. Ziff. 59. Erweist sich z. B. ein Schauspielunternehmer in sittlicher Beziehung unzuverlässig, so erhebt in Preußen die Ortspolizeibehörde gegen ihn Klage beim Bezirksausschuß auf Zurücknahme der Konzession; in zweiter Instanz entscheidet das Oberverwaltungsgericht.

Über die Entziehung der Befugnis zur Ausübung des Gewerbes als Seeschiffer, Seesteuermann und Maschinist auf einem Seedampfschiff vgl. RG. vom 27. Juli 1877, betr. die Untersuchung von Seeunfällen §§ 26 ff. und RG. vom 11. Juni 1878. Über die Entziehung der Konzession der Stellenvermittler s. StellenvermG. §§ 9, 10, der Markscheider Allg. BergG. § 190.

b. Untersagung von Gewerbebetrieben.

Im vorstehenden (a.) handelt es sich um Gewerbe, die einer besonderen Konzession oder Approbation bedürfen. In § 35 führt die GewO. eine Reihe von Gewerben auf, die an sich jedem offenstehen, bei denen aber die Behörde das Recht und in der Regel auch die Pflicht hat, aus bestimmten Gründen den Betrieb zu untersagen.

1) So **muß** u. a. untersagt werden wegen Unzuverlässigkeit die gewerbsmäßige Erteilung von Tanz-, Turn- und Schwimmunterricht, der Badeanstaltsbetrieb, der Trödel- und Loshandel, das Rechtskonsulentengewerbe, die gewerbsmäßige Immobiliar-, Darlehns- und Heiratsvermittlung, das Geschäft der Auktionatoren, nach der Novelle vom 7. Januar 1907 (vgl. aber auch § 35a) ferner der Betrieb des Gewerbes als Bauunternehmer und Bauleiter.

2) Es **kann** untersagt werden den Kleinhandel mit Bier im Falle wiederholter Bestrafung wegen Zuwiderhandlungen gegen § 33 (S. 340) und nach dem ebenfalls durch die Novelle vom 7. Januar 1907 geschaffenen § 53a im *Einzelfalle die Ausführung* oder Leitung eines Baus durch bestimmte *unzuverlässige* Personen. Wegen des Verfahrens und der Behörden *vgl. GewO.* §§ 40 II, 54, ZustG. § 119, KglV. vom 4. Februar 1907, AusfAnw. zur GewO. Ziff. 59. Auf § 38 der GewO. beruhen die preußischen Ministerialvorschriften für Versteigerer vom 10. Juli 1902, Trödler vom 30. April 1901 (mit Nachträgen), Rechtskonsulenten vom 28. November 1901 und 4. Dezember 1906 (wichtig das Erfordernis bestimmter Firmierung jedes an den König, an Behörden oder Privatpersonen gerichteten Schriftstücks), Immobilienmakler vom 29. November 1907; strafrechtlich gesichert sind sie durch StGB. § 367[16] und GewO. § 148a

c. Öffentliche Bestallung.

Endlich kennt die GewO. mehrere Gewerbe, die an sich zwar ebenfalls (wie zu b) frei sind (Ausnahme: Immobilienversteigerer, § 35 III, 2), für die aber bestimmte Inhaber durch Beeidigung und öffentliche Anstellung seitens der dazu befugten Behörden und Korporationen eine besondere Autorisation, wenn auch nicht Beamteneigenschaft (RGZ. 79 85), erlangen, nämlich (§ 36): Feldmesser, Auktionatoren, Bücherrevisoren, diejenigen, welche den Feingehalt edler Metalle oder die Beschaffenheit, Menge oder richtige Verpackung von Waren feststellen, Güterbestätiger usw. Für Preußen vgl. namentlich AusfAnw. Ziff. 51 und HandelskammerG. vom 19. August 1897 § 42, bzgl. der Handelsmäkler H. I § 21.

Die Zurücknahme der Bestallung richtet sich nach GewO. § 53 II.

γ. Sonstige Beschränkungen des stehenden Gewerbebetriebs

betreffen namentlich:

a. die obligatorische und die fakultative Sonntagsruhe (§§ 41 a, b) und den obligatorischen wie den fakultativen Ladenschluß (§§ 139 e, f). Zu den offenen Verkaufsstellen i. S. dieser Vorschriften gehören auch die Verkaufsautomaten (vgl. AusfAnw. Ziff. 125, 266);

b. den an sich freien sog. ambulanten Gewerbebetrieb innerhalb des Gemeindebezirks des Wohnorts oder der gewerblichen Niederlassung durch das Verbot gewisser Gegenstände und die Zulassung des Erfordernisses einer Erlaubnis (§§ 42 a, b; nicht zu verwechseln mit dem unten S. 346 erwähnten Gewerbebetrieb im Umherziehen außerhalb des Gemeindebezirks des Wohnorts);

c. den Legitimationsschein für den „fliegenden" Buchhandel und das Plakatwesen an öffentlichen Orten (§ 43; dagegen ist der Kolportagehandel von Haus zu Haus nach § 42 b III von einer Erlaubnis nicht abhängig und der Kolportagehandel im Umherziehen außerhalb des Gemeindebezirks des

Wohnorts den §§ 55, 56 IV — Wandergewerbeschein, Druckschriftenverzeichnis — unterworfen; vgl. ferner § 44 III, IV);

b. die Legitimationskarten für Inhaber oder Reisende eines stehenden Gewerbebetriebs zum Aufsuchen von Warenbestellungen und Aufkaufen von Waren (bei Kaufleuten usw.) außerhalb des Gemeindebezirks der gewerblichen Niederlassung (§§ 44, 44 a). Diese Tätigkeit gilt als Ausfluß des stehenden Gewerbebetriebs, erfordert also keinen Wandergewerbeschein (unten S. 346). Ein solcher ist dagegen beim Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen für das Feilbieten von Waren und das Anbieten gewerblicher Leistungen nötig. Der Stadtreisende bedarf keines Wandergewerbescheins und keiner Legitimationskarte (vgl. aber § 42 b);

e. die Stellvertretung.

Deren Zulässigkeit hat für die nach den §§ 34, 36 (S. 341, 344) konzessionierten oder angestellten Personen in jedem Einzelfalle die Behörde zu bestimmen (§ 47). Im allgemeinen dagegen kann der stehende Gewerbebetrieb auch durch Stellvertreter ausgeübt werden, die die vorgeschriebenen persönlichen Eigenschaften (z. B. Befähigungsnachweis, nicht auch die etwa erforderliche Konzession) besitzen müssen und den Vertretenen von der Verantwortung für die Beachtung der gewerbepolizeilichen Vorschriften nicht unbedingt entlasten (§§ 45, 151). Die Fortsetzung eines Gewerbes für die Witwe oder minderjährigen Erben eines verstorbenen Gewerbetreibenden mit Hilfe eines Stellvertreters regelt § 46.

Immer aber muß eine wirkliche Stellvertretung vorliegen. Wird z. B., was häufig vorkommt, das Erfordernis einer neuen Schankkonzession für einen verkauften oder verpachteten Schankbetrieb dadurch umgangen, daß der Käufer oder Pächter von dem bisherigen Konzessionsinhaber als dessen „Stellvertreter" angemeldet wird, so ist ein solcher Stellvertretervertrag gemäß BGB. §§ 134, 138 nichtig (vgl. RGZ. 63 143) und der sog. Stellvertreter nach GewO. § 147[1] strafbar; eine zivilrechtliche Haftung des Konzessionsinhabers für die von diesem Stellvertreter gemachten Warenbestellungen kann aber — trotz der Nichtigkeit des Stellvertretervertrags — u. a. durch entsprechende Anwendung von BGB. §§ 171, 172 begründet sein.

c. Gewerbebetrieb im Umherziehn.

1. Begriff.

α. Gewerbebetrieb i. U. ist das außerhalb des Gemeindebezirks des Wohnorts oder der gleichgestellten Umgebung ohne Begründung einer gewerblichen Niederlassung (am Orte des Hausierens) und ohne vorgängige Bestellung erfolgende:

a. Feilbieten von Waren (d. h. mit sofortiger Erfüllungsbereitschaft),

b. Aufsuchen von Warenbestellungen oder Aufkaufen von Waren anders als bei Kaufleuten oder in offenen Verkaufsstellen zum Wiederverkaufe — jedoch vorbehaltlich der Fälle der §§ 44, 44a (S. 345) —,

c. Anbieten gewerblicher Leistungen (d. h., wie zu a, mit sofortiger Erfüllungsbereitschaft),

d. Darbieten von Lustbarkeiten ohne höheres Kunstinteresse (§ 55 I).

β. Auch das Wanderlager, d. h. der vorübergehende Warenverkauf in einem festen Verkaufslokal außerhalb des Wohnorts, fällt unter den Gewerbebetrieb i. U. (vgl. § 56 c II), nicht aber das Aufsuchen von Bestellungen auf gewerbliche Leistungen (ohne sofortige Erfüllungsbereitschaft).

Z. B. betreibt der Photograph, der Bestellungen auf künftige photographische Aufnahmen sammelt, kein Gewerbe i. U., wohl aber der Wanderphotograph, der außerhalb seines Wohnorts die Aufnahme sogleich bewirkt.

2. Eines Wandergewerbescheins

(nicht zu verwechseln mit den oben S. 344 erwähnten Legitimationsscheinen und Legitimationskarten sowie den im § 6 des preuß. HausiergewerbesteuerG. vom 3. Juli 1876 gedachten, die Steuerquittung enthaltenden Gewerbescheinen) bedarf zur Vermeidung von Strafe in der Regel jeder, der ein Gewerbe i. U. in eigener Person betreiben will (§§ 55 I, 148[7]; Ausnahmen in § 59), der Darbieter von Lustbarkeiten auch auf Märkten (§ 55 II).

Daneben ist zum Feilbieten von Druckschriften usw. noch ein genehmigtes Druckschriftenverzeichnis (§ 56 IV) und für das Darbieten von Lustbarkeiten

die Erlaubnis der Ortspolizeibehörde (§ 60a) erforderlich.

Über die Erteilung des Wandergewerbescheins beschließt in Preußen der Bezirksausschuß, in Berlin der Polizeipräsident (§ 61, ZustG. §§ 117 II, 161); über die Versagung und Zurücknahme vgl. GewO. §§ 57 ff., 61, 63. Der Schein gilt in der Regel für das ganze Reichsgebiet für das Kalenderjahr (§ 60).

3. Beschränkungen des Gewerbebetriebs im Umherziehn

bestehen hinsichtlich der Zeit (Sonntagsruhe, § 55a), der Gegenstände (§§ 56 ff.) und der Personen (§§ 60b, 62). Ausländern kann der Gewerbebetrieb i. U. gestattet werden (§ 56d, Bundesratsbest. vom 27. November 1896, 13. Januar 1909, 4. März 1912, AusfAnw. Ziff. 76 in der Fassung vom 26. August 1912).

d. Marktverkehr.

1. Markt ist eine behördlich veranstaltete oder genehmigte, örtlich und zeitlich begrenzte Zusammenkunft von Gewerbetreibenden und Produzenten zum Feilbieten ihrer Waren.

α. Der Markt unterscheidet sich von der Messe (s. u.) dadurch, daß diese dem Großverkehr unter Produzenten und Zwischenhändlern, der Markt dem Kleinverkehr zwischen Produzenten und Zwischenhändlern einerseits und Konsumenten anderseits dient. Doch ist die Grenze außerordentlich flüssig. Dagegen unterscheidet sich Markt und Messe von der Börse scharf dadurch, daß die umzusetzenden Waren bei den ersteren, mindestens in Mustern oder Proben, vorhanden, auf der Börse dagegen nicht zur Stelle sind. Auf der Börse können daher nur Gegenstände mit typischen Merkmalen (Gattungssachen vertretbarer Art) gehandelt werden. Vgl. G. § 26a.

β. Ehemals wurde die Befugnis, einen Markt zu halten, vom Landesherrn gegen Abgaben verliehen (Marktflecken); Zeichen des Marktrechts sind die Marktkreuze und Rolandsstandbilder. Das Marktrecht (mit dem vielfach das Zoll- und Münzrecht und die Gerichtsbarkeit auf diesen Gebieten verbunden war) bildete den Ausgangspunkt der mittelalterlichen Städteentwicklung.

2. Den Gegenstand des Marktverkehrs bildet — und steht grundsätzlich jedem frei — Kauf und Verkauf (§ 64), nicht dagegen das Anbieten gewerblicher Leistungen, welch letzteres also den allgemeinen Bestimmungen, z. B. dem Erfordernisse des Wandergewerbescheins, unterworfen ist (streitig).

3. Die GewO. unterscheidet die folgenden Arten:

α. Spezialmärkte, d. h. Märkte, die bei besonderen Gelegenheiten (z. B. Weihnachtsmarkt) oder für bestimmte Gattungen von Gegenständen (z. B. Wollmarkt) gehalten werden (§ 70).

Sie unterliegen im allgemeinen dem Landesrechte (vgl. PrGewO. § 85, PolVerwG. vom 11. März 1850 § 6 c, ZustG. § 127, AusfAnw. zur GewO. Ziff. 86). Das Reichsrecht greift aber z. B. ein durch GewO. § 70 II (Zulässigkeit von Erweiterungen des Spezialmarktverkehrs), ViehseuchenG. vom 26. Juni 1909 §§ 16, 17, 28 (beim Viehmarkt Aufsicht durch beamtete Tierärzte; Regelung der Einrichtung und des Betriebs; Einstellung oder Beschränkung bei Seuchengefahr), RG. vom 8. Februar 1909, betr. die Preisfeststellung beim Markthandel mit Schlachtvieh.

β. Messen, d. h. Märkte für den Großhandel (oft aber mit gewöhnlichen Jahrmärkten gleichbedeutend, s. o.), Jahrmärkte und Wochenmärkte (§ 64 I).

Der Kreis der auf letzteren zugelassenen Gegenstände (§ 66) ist erheblich enger als der auf Jahrmärkten zulässigen (§ 67). Zahl, Zeit und Dauer der Messen und Märkte wird von der Verwaltungsbehörde festgesetzt (§ 65; s. ZustG. §§ 127, 128, LVG. § 43, PrG. vom 13. Juni 1900 § 2). Die Ordnung auf dem Markte kann von der Ortspolizeibehörde im Einverständnisse mit der Gemeindebehörde durch Marktordnungen geregelt werden (§ 69). Die Erhebung von Marktstandsgeld richtet sich im allgemeinen nach Landesrecht (GewO. § 68, PrG. vom 26. April 1872, ZustG. § 130). Eine amtliche Feststellung der Markt- (und Laden-) Preise ist in Preußen durch MinErl. vom 27. September 1893 vorgesehen.

e. Taxen.

1. Der Gewerbefreiheit entspricht die grundsätzliche Unzulässigkeit polizeilicher Taxen (§ 72). Doch kann die Ortspolizeibehörde die Bäcker, Backwarenverkäufer und Gastwirte (nicht auch Schankwirte) anhalten, ihre Preise anzuschlagen und das Preisverzeichnis polizeilich abstempeln zu lassen bzw. einzureichen (§§ 73—75), sowie eigentliche Taxen für die sog. Straßengewerbe (z. B. Dienstleute, Droschken) und Schornsteinfeger mit Kehrbezirken im Einverständnisse mit der Gemeindebehörde aufstellen (§§ 76, 77). Für die nach § 36 (oben S. 344) angestellten Gewerbetreibenden können die Anstellungsbehörden auch da Taxen einführen, wo solche bisher nicht bestanden (§ 78). Taxen für Stellenvermittler müssen auf Grund von § 5 StellenvermG. festgesetzt werden.

Dies ist geschehen in Preußen für Bühnenangehörige durch MinErl. vom 19. August 1910, für Schiffsleute durch die Regierungspräsidenten, im übrigen durch die Ortspolizeibehörden (MinErl. vom 17. Juni 1910).

2. Die Taxen für Apotheker können durch die Landeszentralbehörden festgesetzt werden (GewO. § 80 I); tatsächlich besteht auf Grund von Vereinbarungen der Einzelstaaten eine einheitliche deutsche Arzneitaxe. Die Bezahlung der Ärzte usw. (§ 29 I, S. 339) bleibt dagegen der freien Vereinbarung überlassen, und nur als Norm für Streitfälle mangels einer Vereinbarung kann die Zentralbehörde Taxen festsetzen (§ 80 II).

In Preußen gilt z. B. für Ärzte und Zahnärzte, und zwar richtiger Ansicht nach auch für ärztliche Autoritäten, die GebO. vom 15. Mai 1896 mit Nachtrag vom 13. März 1906. Bezüglich der Hebammen vgl. PrG. vom 10. Mai 1908.

3. Da die Taxen für Ärzte nur mangels einer Vereinbarung im Streitfall anwendbar sind, so ist die Ueberschreitung der Ärztetaxe nicht strafbar, wohl aber die Überschreitung der sonstigen, durch die Obrigkeit oder durch Anzeige bei ihr festgelegten Taxen (GewO. § 148[8], StellenvermG. § 12[4]); die Vereinbarung einer höheren Vergütung ist letzterenfalls zudem nach BGB. § 134 nichtig. Dagegen ist eine Ermäßigung der nach GewO. §§ 73—80 I (oben 1, 2) festgestellten Preise und Taxen zulässig (§§ 79, 80 I; vgl. auch BGB. §§ 612 II, 632 II, 653 II).

§ 45. Handwerkswesen.

a. Die Innungen.

Die Innungen (Zünfte), d. h. Vereinigungen von Personen, die in einem Bezirke das gleiche Gewerbe betreiben, waren im Mittelalter und bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts öffentlich-rechtliche Verbände. Unter dem Einflusse der die spätere Entwicklung beherrschenden manchesterlichen Lehre (S. 163), welche die freie Vereinigung unter Ablehnung jedes Zwanges und jeder Staatsaufsicht verlangte, waren die Innungen zu gewerblichen Privatvereinen geworden. Auch nach der auf dem gleichen Standpunkt völliger Gewerbefreiheit stehenden Reichsgewerbeordnung vom 21. Juni 1869 waren die Innungen lediglich Privatvereine von Fachgenossen. In neuester Zeit hat die Reichsgesetzgebung jedoch zwecks Hebung des sehr gesunkenen Handwerkerstandes den neu entstehenden Innungen („neue Innungen") den Charakter öffentlich-rechtlicher Verbände mit einigen

Zwangsbefugnissen zurückgewährt und für die „alten Innungen" eine Anpassung an die neuen Grundsätze vorgeschrieben. Dies geschah besonders durch die Novellen zur GewO. vom 26. Juli 1897 (sog. Handwerkergesetz) und vom 30. Mai 1908 (in Kraft seit 1. Oktober 1908, Einführung des „kleinen Befähigungsnachweises").

1. Freie Innungen und fakultative Zwangsinnungen.

a. Freie Innungen.

Nach der GewO., auch in der jetzt geltenden Fassung (Titel VI §§ 81 ff.), beruht das Innungswesen grundsätzlich auf den freien Innungen, d. h. auf dem freiwilligen Zusammenschlusse der ein Gewerbe in einem gewissen Bezirke selbständig betreibenden Personen (auch z. B. der Rechtskonsulenten) zu einer Vereinigung zwecks Förderung der gemeinsamen gewerblichen Interessen (§ 81).

a. Die freie Innung kann Fach- oder gemischte Innung sein (anders die Zwangsinnung) und erlangt Rechtsfähigkeit mit der Genehmigung des Innungsstatuts durch die höhere Verwaltungsbehörde (nach ZustG. §§ 124, 161 den Bezirksausschuß, in Berlin den Polizeipräsidenten), über deren Bezirk in der Regel der Innungsbezirk nicht hinausgehen soll (§§ 82, 84, 86, 92 b). Aufgenommen werden können außer den selbständigen Gewerbetreibenden noch gewisse andere Personenklassen, z. B. Werkmeister in Großbetrieben; das Statut kann besondere Aufnahmebedingungen, z. B. Ablegung einer Prüfung, festsetzen (§§ 87, 83 II, [3]).

b. Die Aufgaben der freien Innung sind:

1) teils obligatorische, § 81 a: namentlich Pflege des Gemeingeistes, so durch die, bei Zwangsinnungen übrigens unzulässige (§ 100 q), Festsetzung von Minimaltarifen, Förderung eines gedeihlichen Verhältnisses zwischen Meistern und Gesellen, Regelung des Lehrlingswesens, Entscheidung von Lehrlingsstreitigkeiten nach § 4 GGG. unter Ausschluß der ordentlichen und der Gewerbegerichte, vgl. §§ 83 II [11], 91 b, GVG. § 13, GGG. § 84, EGRVO. Art. 101, 103,

2) teils fakultative, § 81 b: namentlich Veranstaltungen zur Förderung der Ausbildung, von Prüfungen, Errichtung von gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieben, Unterstützungskassen, Innungskrankenkassen — letztere jetzt selbständig rechtsfähig, RVO. §§ 3, 4, 250 ff., EGRVO. Art. 102, 103 —, Schiedsgerichten zur Entscheidung von Streitigkeiten der in § 4 GGG. bezeichneten Art zwischen Innungsmitgliedern und Gesellen oder Arbeitern an Stelle der sonst zuständigen Behörden, vgl. §§ 85, 91—91 b, GVG. § 13, GGG. § 84, EGRVO. Art. 101, 103.

β. Zwangsinnungen

sind zur Wahrung der gemeinsamen gewerblichen Interessen der Handwerke gleicher oder verwandter Art, also z. B. nicht für Rechtskonsulenten, Gastwirte, Fabrikbesitzer (vgl. AusfAnw. Ziff. 96), auf Antrag Beteiligter (daher fakultative Zwangsinnungen) von der höheren Verwaltungsbehörde (dem Regierungspräsidenten, in Berlin dem Oberpräsidenten, AusfAnw. Ziff. 2, 97 ff.) ins Leben zu rufen, wenn die Mehrheit der beteiligten Gewerbetreibenden der Einführung des Beitrittszwangs zustimmt und die Abgrenzung des Innungsbezirks, sowie die Zahl der beteiligten Handwerker gewisse Voraussetzungen erfüllt.

Der Antrag kann auf die Begründung des Beitrittszwangs für diejenigen Gewerbetreibenden beschränkt werden, welche der Regel nach Gesellen oder Lehrlinge halten (§ 100). Rechtsfähigkeit erlangt die Zwangsinnung mit der Genehmigung, in dem Sonderfalle des § 100 d II mit dem Erlasse des Statuts durch die höhere Verwaltungsbehörde. Die Mitgliedschaft ist für die von der Zwangsinnung nach Gesetz oder Statut umfaßten Gewerbetreibenden von Beitritt oder Aufnahme nicht abhängig, während gewisse andere Personen ein in einzelnen Beziehungen beschränktes Beitrittsrecht haben (§§ 100 f, g); juristische Personen sind nicht verpflichtet, einer Zwangsinnung anzugehören (AusfAnw. Ziff. 96 III).

Auf die Zwangsinnungen finden die §§ 81 a—99 (S. 350) mit einer Reihe von Abweichungen Anwendung (§ 100 c).

2. Innungsausschüsse

können für alle oder mehrere derselben Aufsichtsbehörde (nach § 96 der unteren Verwaltungsbehörde, d. h. in Preußen der Gemeindebehörde bzw. dem Landrat, AusfAnw. Ziff. 3) unterstellten Innungen, seien es Zwangs- oder freie, Fach- oder gemischte Innungen, errichtet werden durch ein von den Innungsversammlungen zu beschließendes, von der höheren Verwaltungsbehörde zu genehmigendes Statut (§ 101, AusfAnw. Ziff. 115).

Dem Innungsausschuß liegt die Vertretung der gemeinsamen Interessen ob und können die Rechte und Pflichten der beteiligten Innungen (S. 350) übertragen werden; Innungskrankenkassen kann er jedoch nicht errichten (vgl. AusfAnw. Ziff. 116 und RVO. § 250). Juristische Persönlichkeit erlangt er nur durch Beilegung seitens der Landeszentralbehörde.

3. Innungsverbände.

Während die Innungsausschüsse Einrichtungen zur Wahrnehmung mehr örtlicher Interessen sind, greifen die Innungsverbände über den Bezirk einer Aufsichtsbehörde hinaus; Innungen, welche nicht derselben Aufsichtsbehörde unterstehen, können zu Verbänden zusammentreten (§ 104 I).

Der Aufgabenkreis der letzteren ist mit Rücksicht auf die durch die Handwerkernovelle (S. 330) geschaffenen Handwerkskammern eingeschränkt worden und umfaßt, neben bloßen Vorschlägen und Anregungen, die Befugnis, den Arbeitsnachweis zu regeln, Fachschulen zu errichten und zu unterstützen und — wenn dem Verbande durch den Bundesrat juristische Persönlichkeit verliehen ist — Unterstützungskassen zu errichten (§§ 104 II, 104 g, 104 i).

b. Handwerkskammern.

1. Zur Vertretung der Interessen des Handwerks, und zwar seit der Novelle vom 30. Mai 1908 Art. 1 I nicht nur der Bezirks-, sondern der Gesamtinteressen, müssen auf Grund der Handwerkernovelle (S. 330) von der Landeszentralbehörde Handwerkskammern errichtet werden, die juristische Persönlichkeit besitzen und den in vielen Bundesstaaten vom Landesrechte geschaffenen Handelskammern und Landwirtschaftskammern entsprechen (§§ 103, 103 n I, 86).

In Preußen besteht für Berlin und die Provinz Brandenburg eine Handwerkskammer, im übrigen meistens für jeden Regierungsbezirk eine. Die Mitglieder der Handwerkskammer werden teils von den Handwerkerinnungen (vgl. AusfAnw. Ziff. 118), teils von gewissen Gewerbevereinen usw. gewählt (§§ 103 a ff.).

2. Die Aufgaben der Handwerkskammer sind besonders die nähere Regelung des Lehrlingswesens, die Unterstützung der Behörden durch tatsächliche Mitteilungen und Gutachten, Beratung von Wünschen und Anträgen, die die Verhältnisse des Handwerks berühren, Bildung von Prüfungsausschüssen zur Abnahme der Gesellenprüfung u. dgl.

Sie kann auch Fachschulen errichten und unterstützen. Innungen und Innungsausschüsse müssen den von der Handwerkskammer innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Anordnungen Folge leisten (§§ 103 e, f, 81 a [3]). Von ihr bestellte Sachverständige sind öffentlich bestellte Sachverständige i. S. von ZPO.

§ 404, StPO. § 73, zur Beeidigung und Anstellung gemäß GewO. § 36 (S. 344) ist sie dagegen nicht befugt (vgl. MinErl. vom 14. Juli 1906).

§ 46. Gewerbliche Arbeiter.

a. Allgemeines.

1. Gesetzliche Grundlage.

Wie S. 350 dargelegt, beruht die jetzige Fassung des das Innungswesen und die Handwerkskammern regelnden Titels VI hauptsächlich auf der Handwerkernovelle vom 26. Juli 1897, die der Mittelstandsbewegung ihr Dasein verdankt. Der folgende Titel VII: Gewerbliche Arbeiter (Gesellen, Gehilfen, Lehrlinge, Betriebsbeamte, Werkmeister, Techniker, Fabrikarbeiter) enthält dagegen zum großen Teil Bestimmungen, die durch die Arbeiterschutznovelle vom 1. Juni 1891 im Anschluß an die Kaiserlichen Erlasse vom 4. Februar 1890 eingeführt worden sind.

Das hiermit betretene Teilgebiet der sozialpolitischen Gesetzgebung hat das Reich — abgesehen von den Versicherungsgesetzen (S. 375) — bis in die jüngste Zeit ständig weiter ausgebaut, so durch die Novellen vom 30. Juni 1900, 30. Mai 1908, 27. Dezember 1911. Zur Abschwächung der in der internationalen Konkurrenz begründeten Schwierigkeiten bei der Verbesserung der Lage der inländischen Arbeiter haben — wiederum in Verwirklichung des in den Februarerlassen aufgestellten Programms — internationale Arbeiterschutzkonferenzen (1890 in Berlin, 1906 — vgl. S. 331 — und 1913 in Bern) stattgefunden, deren Ergebnisse freilich nur bescheiden sind.

Die endlich in den Kaiserlichen Erlassen vorgesehene Einführung von Interessenvertretungen der Arbeiter ist im allgemeinen noch nicht erfolgt; zwei Gesetzentwürfe von 1908 und 1910 über Arbeitskammern sind nicht zur Verabschiedung gelangt (S. 364). Die in GewO. § 134 h erwähnten, an sich nicht obligatorischen Arbeiterausschüsse haben nur beschränkte Bedeutung; die nach §§ 95 ff., 103 i, k zu bildenden Gesellenausschüsse haben nur gewisse Aufgaben bei den Innungen (vgl. auch RVO. §§ 251, 278, 320) und Handwerkskammern zu erfüllen. Dagegen erinnern an die Arbeitskammern die Fachausschüsse, die nach §§ 18 ff. des Hausarbeitsgesetzes (S. 374) durch Bundesratsbeschluß ins Leben gerufen werden können, aus der gleichen Zahl von Vertretern der beteiligten Gewerbetreibenden und Hausarbeiter sowie einem Vorsitzenden und 2 Beisitzern bestehen und u. a. Gutachten zu erstatten, Wünsche und Anträge zu beraten, Veranstaltungen und Maßnahmen zur Hebung der Hausarbeiter anzu-

regen und Vorschläge für die Vereinbarung angemessener Entgelte zu machen haben. Über die für größere Bergwerke usw. (ABG. §§ 80 f, 80 fs) vorgeschriebenen Arbeiterausschüsse vgl. ABG. §§ 80 f ff. in der Fassung der PrG. vom 14. Juli 1905 und 28. Juli 1909.

2. Als gewerbliche Arbeiter

i. S. des Titels VII gelten im allgemeinen die Personen, die auf Grund eines Dienstvertrags in einem der GewO. unterliegenden Gewerbe gewerbliche Arbeiten verrichten; der Besitz besonderer technischer Fähigkeiten ist jedoch nicht vorausgesetzt.

Zu den Arbeitern in diesem Sinne gehören hiernach nicht: Dienstboten sowie Personen, die eine höhere wissenschaftliche oder künstlerische Tätigkeit ausüben, z. B. Opernsänger (nach der freilich lebhaft bekämpften Rechtsprechung des RG. in RGZ. 17 86, 41 51 und 37 66 Sänger, Schauspieler und Artisten überhaupt nicht), Gehilfen in der Urerzeugung (vgl. noch AusfAnw. Ziff. 182). Der Titel VII findet ferner kraft ausdrücklicher Bestimmung nicht Anwendung auf Gehilfen und Lehrlinge in Apotheken (§ 154 I, [1]), nur teilweise Anwendung auf Handlungsgehilfen und Handlungslehrlinge (§ 154 I [2]), und umgekehrt gilt eine Reihe von Vorschriften auch für Konsum- und andere Vereine, selbst wenn ihnen die Gewerbsmäßigkeit (vgl. oben S. 328) mangelt (§§ 105 b III, 139 m), sowie für Bergwerke usw. (§ 154 a).

Für die unter Reichs- und Staatsverwaltung stehenden Betriebe vgl. § 155 III (S. 333).

3. Allgemeine Vorschriften.

Unter den im VII. Titel zunächst behandelten allgemeinen Verhältnissen sind die folgenden hervorzuheben.

a. Die Bestimmungen über die Sonntagsruhe

(§§ 105 a ff.) schließen für die produzierenden Gewerbe gemäß § 105 b I eine Beschäftigung von Angestellten an Sonn- und Festtagen gänzlich, für das Handelsgewerbe nach § 105 b II zum größten Teil aus.

Ausnahmen hiervon bestehen teils auf Grund Gesetzes, z. B. nach § 105 i zugunsten des Gast-, Schankwirtschafts-, Verkehrsgewerbes sowie von Musikaufführungen, Schaustellungen u. dgl., teils auf Grund von Anordnungen des Bundesrats, der Landeszentralbehörde, der höheren und der unteren Verwaltungsbehörde (§§ 105 d ff., 105 h II). Weitere Verbote der Sonntagsarbeit finden sich u. a. im KinderschutzG. §§ 9, 13, 24, in der Seemannsordn. §§ 37, 38, 114. Außerdem sind statutarische

Beschränkungen in § 105 b II 2, Ausdehnung auf andere Gewerbe durch KaisV. mit Zustimmung des Bundesrats in § 105 g und landesgesetzliche Beschränkungen in § 105 h I zugelassen; hierher gehören in Preußen die vom Oberpräsidenten oder Regierungspräsidenten gemäß AllO. vom 7. Februar 1837 und PrG. vom 9. Mai 1892 erlassenen Polizeiverordnungen über die äußere Heilighaltung der Sonn- und Feiertage (z. B. Verhängen der Schaufenster).

β. Das Erfordernis eines Arbeitsbuchs für minderjährige Arbeiter

(§§ 107—112, ausgenommen Gehilfen und Lehrlinge in Apotheken, Handlungsgehilfen und -lehrlinge, volksschulpflichtige Kinder, §§ 154, 107 II).

γ. Der Fortbildungsschulbesuch der Arbeiter unter 18 Jahren

und die Zulässigkeit des Schulzwangs nach Landesgesetz, hilfsweise nach statutarischer Bestimmung oder Anordnung der höheren Verwaltungsbehörde (§§ 120, 139 i, ausgenommen die Gehilfen und Lehrlinge in Apotheken).

δ. Die Arbeiterschutzbestimmungen

im engeren Sinne gemäß §§ 120 a ff., zum Schutze gegen Gefahren für Leib und Leben sowie zur Aufrechterhaltung von Sitte und Anstand (für Handlungsgehilfen und -lehrlinge, § 154, vgl. HGB. § 62).

Eine wichtige Ergänzung findet das Gesetz durch zahlreiche, teils von den Landesbehörden (vgl. AusfAnw. Ziff. 202), teils vom Bundesrate (vgl. § 120 e I) erlassenen Vorschriften; über Einführung des Maximalarbeitstags für bestimmte Gewerbe und Betriebe s. § 120 f (nicht anwendbar für Gehilfen und Lehrlinge in Apotheken und Handlungsgehilfen und -lehrlinge; vgl. aber für offene Verkaufsstellen unten S. 370).

b. Der Arbeitsvertrag.*)

---

*) Literatur zum Arbeitsvertrag: Bernhard, Akkordarbeit (03); Brandt, Gewinnbeteiligung und Ertragslohn (07); Braun, D. Gewerkschaften (13); Brentano, Arbeitseinstellungen (90); Herkner, Arbeiterfrage (5. A. 08); Hirschfeld, D. freien Gewerkschaften (08); Hue, D. Bergarbeiter (I: 10, II: 13); Imbusch, Arbeitsverhältn. u. Arbeiterorganis. im deutschen Bergbau (09); Keßler, D. deutschen Arbeitgeber-Verbände (07); D. Arbeitsnachweise (11); Köppe, D. Arbeitstarifvertrag (08); Kuczynski, Arbeitslohn und Arbeitszeit (13); Kulemann, D. Berufsvereine I (08—13); Kumpmann, D. Arbeitslosenversicherung (13); Lotmar, D.

1. Freiheit der Vereinbarung.

α. Der Arbeitsvertrag, d. h. die Festsetzung der Verhältnisse zwischen den selbständigen Gewerbetreibenden (Arbeitgebern, Unternehmern) und den gewerblichen Arbeitern, ist, vorbehaltlich der durch Reichsgesetz begründeten Beschränkungen (s. unten, aber auch z. B. BGB. § 138: unsittliche, besonders wucherliche Verträge), Gegenstand freier Übereinkunft (GewO. § 105).

Die Verletzung des Arbeitsvertrags (Kontraktbruch, insbesondere vorzeitige Arbeitsniederlegung oder Entlassung) kann zivilrechtliche Folgen nach sich ziehen, führt also — im Gegensatz zur Vertragsverletzung durch landwirtschaftliche Arbeiter (PrG. vom 24. April 1854, S. 358) — nicht mehr zur Bestrafung.

Gewerbliche Streitigkeiten gehören — für Arbeiter (Gesellen, Gehilfen, Lehrlinge) stets, für höhere Angestellte (Betriebsbeamte, Werkmeister) bei nicht mehr als 2000 M. Jahresarbeitsverdienst — vor die Gewerbegerichte (GGG. vom 20. September 1901, Z. I § 11 b 6), die in Gemeinden von mehr als 20 000 Einwohnern obligatorisch sind, im übrigen durch Ortsstatut (oder die Landeszentralbehörde) angeordnet werden können.

β. Die Freiheit der Vereinbarung zeigt sich in der grundsätzlichen Befugnis, Dauer und Art der Dienstleistungen, Kündigungsfristen, Art der Entlohnung — ob in der Form des Zeit- oder des Akkord- (Stück-) Lohnes — nach freiem Ermessen festzusetzen.

Die Befürchtung, daß der kapitalschwache Arbeiter (mindestens so lange er allein steht, S. 357) vom Arbeitgeber bedrückt werden könnte, hat jedoch nach den verschiedensten Richtungen zu Geboten und Verboten geführt, die als zwingendes Recht die Vereinbarungsfreiheit beschränken. Dazu gehören die Vorschriften über die Sonntagsruhe (§§ 105a ff., S. 354), das Verbot des Truckſystems (§§ 115 ff., S. 364), den Arbeiterschutz (§§ 120a ff., S. 355), die Kündigung (§§ 122 ff., 133a ff., S. 366,

---

Arbeitsvertrag (02, 08); Maschke, Boykott, Sperre und Aussperrung (11); Schall, D. Privatrecht d. Arbeitstarifverträge (07); Schanz, Arbeitslosenversicherung (95, 97, 01); Schwittau, D. Formen d. wirtschaftlichen Kampfes (12); Skarzynski, Arbeitsausstände und Arbeiterverbände (08); Webb, Engl. Gewerkvereine (2. A. 06); Wölbling, Akkordvertrag und Tarifvertrag (08); Zeitler, D. rechtl. Natur d. Arbeitstarifvertrages (08); Zwiedineck-Südenhorst, Lohnpolitik und Lohntheorie (1900).

2 Wochen bei Gesellen und Gehilfen, 6 Wochen zum Quartalsschluß, mindestens ein Kalendermonat bei Betriebsbeamten; andere Fristen müssen für beide Teile gleich sein).

2. Koalitionsfreiheit.

Zwecks tatsächlicher Durchführung der *Freiheit in* der Gestaltung des Arbeitsvertrages stellt die GewO. den Grundsatz auf, daß sowohl Arbeitgeber wie Arbeitnehmer berechtigt sind, sich zur Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen zu verabreden und zu vereinigen.

Demgemäß werden alle gegen solche Verabredungen und Vereinigungen gerichteten Verbote und Strafbestimmungen für aufgehoben erklärt (§ 152 I).

α. Das Mittel der Arbeitnehmer, ihre Lohn- oder Arbeitsbedingungen zu verbessern, besteht in der Arbeitseinstellung, dem Ausstand (Streik, strike)*), das nicht nur verwendet wird zwecks Erhöhung der Lohnsätze, sondern vielfach auch zwecks Durchsetzung der Entfernung mißliebiger Vorgesetzter oder (nicht organisierter, s. unten) Mitarbeiter und der Wiedereinstellung entlassener Arbeitsgenossen.

Das Kampfmittel der Arbeitgeber, das in der Regel nicht angriffsweise, wie der Streik, sondern verteidigungsweise angewendet wird, ist die Aussperrung (lockout), d. h. die Entlassung der Arbeiter. Ein Streik ist bei längerer Dauer nur durchführbar bei gefüllten Streikkassen. Er wird daher um so schneller sein Ende erreichen, je mehr Arbeitslose von den Streikkassen zu unterhalten sind.

Beide Kampfmittel haben erst in den Arbeiter- bzw. Arbeitgeberorganisationen (S. 359) ihre vollendete Ausbildung erhalten.

β. Streik und Aussperrung sind hiernach erlaubte Mittel des Kampfes um den Arbeitsvertrag. Eine diesen betreffende öffentliche Versammlung bedarf nicht einmal der sonst bei politischen Versammlungen erforderlichen Anzeige bei der Polizeibehörde (VerG. § 6 III; vgl. jedoch

*) Maschke, Boykott, Sperre und Aussperrung (11); Melsbach, Vertragsbrüchige Streiks (12); Meyer, Statistik (07); Schwittau, D. Formen d. wirtschaftl. Kampfes (12); Skarzynski, Arbeitsausstände (08).

PrAusführAnweis. z. VerG. v. 13. Mai 1908 Z. 9: Entsendung von Beauftragten der Polizei zulässig; Umgrenzung der Fälle des § 6 III).

Anderseits soll die Koalitionsfreiheit nicht mißbraucht werden.

a. Zunächst ist daher nach GewO. § 152 II die Teilnahme an Vereinigungen und Verabredungen behufs Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen jedes rechtlichen Zwanges entkleidet: jedem Teilnehmer steht der Rücktritt jederzeit frei; Klage und Einrede finden nicht statt.

b. Ferner wird nach § 153 — mangels Eingreifens härterer Strafvorschriften — mit Gefängnis bis zu drei Monaten bestraft, „wer andere durch Anwendung körperlichen Zwanges, durch Drohungen, durch Ehrverletzung oder durch Verrufserklärung bestimmt oder zu bestimmen versucht, an solchen Verabredungen zum Behufe der Erlangung günstiger Lohn- oder Arbeitsbedingungen teilzunehmen oder ihnen Folge zu leisten, oder andere durch gleiche Mittel hindert oder zu hindern versucht, von solchen Verabredungen zurückzutreten". aufgehoben 22 VIII.

Nach neueren Erfahrungen wird von den rechtsstehenden Parteien bestritten, daß diese subsidiäre Vorschrift (RGSt. 44 1) und die ordentlichen Strafbestimmungen gegen Nötigung, Erpressung (z. B. RGSt. 21 114), Beleidigung usw. ausreichen, um die „Arbeitswilligen" — von den Streikenden „Streikbrecher" genannt — hinreichend zu schützen. Ein Gesetzentwurf „zum Schutz Arbeitswilliger" wird vorbereitet; der 1899 eingebrachte Entwurf ist gescheitert (sog. Zuchthausvorlage, so genannt nicht nach den vorgeschlagenen Strafbestimmungen, sondern nach einer Oeynhauser Rede Kaiser Wilhelms II., in der Zuchthaus verlangt wurde). Über die Zulässigkeit landesrechtlicher Verbote gegen das Streikpostenstehen vgl. S. 332.

Die §§ 152, 153 gelten auch für Apotheker- und Handlungsgehilfen und -lehrlinge sowie für die Besitzer und Arbeiter von Bergwerken usw. (§§ 154, 154a), dagegen, wegen § 6, nicht für die Eisenbahnangestellten, bezüglich deren die Strafbestimmungen der §§ 181, 182, 184 PrGewO. noch als anwendbar angesehen werden, ebensowenig für das Gesinde und die ländlichen Arbeiter, die nach PrG. vom 24. April 1854, betr. die Verletzungen der Dienstpflicht des Gesindes und der ländlichen Arbeiter, § 3 bestraft werden, wenn sie zwecks Einwirkung auf die Arbeitgeber oder auf die Obrigkeit die Einstellung oder

Verhinderung der Arbeit verabreden oder andere zu solcher Verabredung auffordern.

γ. Außer Streik bzw. Aussperrung sind auch andere Mittel zur Herbeiführung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen für an sich zulässig zu erachten.

a. Boycott hieß der englische Kapitän, der als Verwalter von Lord Ernes irischem Landbesitz sich durch seine Strenge so mißliebig machte, daß er nach gesellschaftlicher und geschäftlicher Ächtung das Land verlassen mußte. Danach heißt jemand „boykottieren": den gesellschaftlichen oder geschäftlichen Verkehr mit ihm abbrechen, in der Absicht, ihn für ein geschäftliches oder politisches Verhalten zu strafen oder zu einer Änderung dieses Verhaltens zu veranlassen. Soweit dies nicht mit Mitteln geschieht, die gegen GewO. § 153 oder die Strafgesetze verstoßen, ist der Boykott weder strafbar noch zum Schadenersatz verpflichtend. Insbesondere könnte auf BGB. § 826 (vorsätzliche Schadenszufügung gegen die guten Sitten) ein Ersatzanspruch nur gegründet werden, wenn die Form der Boykotterklärung sich als gegen die guten Sitten verstoßend erweist, was stets der Fall ist, wenn der wirtschaftliche Ruin des Gegners beabsichtigt wird (RGZ. 48 114; 51 369; 56 271; 57 418; 64 52; 65 423; 66 379; 76 35; RGSt. 27 292).

Eine Gegenmaßregel stellt die Boykottversicherung dar, z. B. unter Brauereien, wonach alle Teilnehmer den durch Boykott geschädigten Genossen schadlos halten und durch Lieferungsweigerung an seine bisherigen Kunden unterstützen (Kundenschutz).

b. Schwarze Listen sind Verzeichnisse von Arbeitern, vor denen die Arbeitnehmer als vor gefährlichen Agitatoren gewarnt werden. Auch ihre Aufstellung ist zulässig, soweit sie nicht gegen das Gesetz oder die guten Sitten verstoßen (RGZ. 71 108).

c. Die Arbeitsnachweise sind ein wichtiges Kampfmittel. Die Arbeiterorganisationen verlangen, daß ihre Genossen — eben zur Verhütung der Zurückweisung der für ihre Berufsgenossen eintretenden Führer — sich nur durch die von ihnen eingerichteten Arbeitsnachweise unterbringen lassen, während die Arbeitnehmerorganisationen nur durch ihre Arbeitsnachweise Arbeiter einstellen wollen. Eine reichsgesetzliche Regelung dieser Frage durch Einführung von „paritätischen" (d. h. unparteiischen staatlichen, kommunalen oder aus beiden Interessentenkreisen zusammengesetzten) Arbeitsnachweisen wird angestrebt (in zahlreichen Kommunen, z. B. in Stuttgart, schon durchgeführt).

3. Organisation der Arbeiter und Arbeitgeber.

a. Auf Grund der Koalitionsfreiheit haben zunächst die Arbeitnehmer sich zu Verbänden zusammenge-

schlossen, die der Sitz wirtschaftlicher und politischer Agitation geworden sind.

a. Die Arbeitnehmerverbände, die wegen ihrer in der Regel nach Berufszweigen erfolgenden Zusammenfassung auch als Gewerkschaften oder Berufsvereine bezeichnet werden, führen auf die englischen, Ende des 18. Jahrhunderts entstandenen Trades-Unions zurück, die seit Aufhebung des Koalitionsverbots (1824) eine große Verbreitung und durch die Trades-Unions-Act (1871) die Rechtsfähigkeit durch gerichtliche Eintragung erlangten. Sie hatten anfänglich nur ökonomische, später auch politische, aber in der Mehrheit nicht sozialdemokratische Ziele.

b. In Deutschland sind nach der politischen Richtung folgende Arten der Gewerkschaften zu unterscheiden:

1) Die (liberalen) „Hirsch-Dunckerschen Gewerkvereine" (seit 1869 — in Berlin — ins Leben gerufen von den Fortschrittlern Max Hirsch, Franz Duncker, Schulze-Delitzsch). Organisiert im „Verband der Deutschen Gewerkvereine (Hirsch-Duncker)" unter einem Zentralrat.

2) Die (sozialdemokratischen) „Freien Gewerkschaften", seit 1868 (zuerst in Hamburg) unter einer „Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands" in Berlin. Von ihnen haben sich die der einheitlichen Organisation widerstrebenden (vielfach anarchistischen Ideen zugänglichen) Lokalisten abgesondert.

3) Die Christlichen Gewerkschaften sind auf religiöser, teils rein katholischer (Zentrum), teils rein evangelischer (Christlich-Soziale), teils interkonfessioneller Grundlage beruhende Berufsvereinigungen. Um sie dreht sich der Kampf der schärferen „Berliner" mit der milderen „Cölner" Richtung (S. 264), die Zulässigkeit des Beitritts von katholischen Arbeitern zu nicht rein katholischen Gewerkschaften. Daneben gibt es „Evangelische" und „Katholische Arbeitervereine" mit Vorwiegen der religiösen und Zurücktreten der wirtschaftlichen und politischen Tendenzen.

4) „Gelbe Gewerkschaften" („Wirtschaftsfriedliche Verbände") sind die jüngsten Berufsvereine. Sie bezwecken nicht den Kampf, sondern die Verständigung mit den Arbeitgebern, werden von ihnen unterstützt und sind vielfach nicht örtlich, sondern nach Betrieben zusammengefaßt (in Berlin organisiert im „Gelben Arbeiterverband").

5) Die „unabhängigen Berufsvereine" halten sich ganz selbständig, z. B. der seit 1866 bestehende Unterstützungsverein Deutscher Buchdrucker, der den ersten Tarifvertrag zustande gebracht hat (S. 363).

Die vorstehenden Organisationen hatten Ende 1912 Mitglieder (und Vermögen) etwa: Gewerkvereine 109 000 (4,5 Mill.), Freie Gewerkschaften 2 500 000 (80 Mill.), Christliche Gewerkschaften 350 000 (8,5 Mill.), Gelbe Gewerkschaften 230 000 (2,5 Mill.)

β. Die Arbeitgeberverbände (Unternehmerverbände) haben sich — gehemmt durch die Konkurrenzfurcht — erst in neuerer Zeit gebildet und sind hauptsächlich in zwei Organisationen zusammengefaßt:

a. Der „Hauptstelle Deutscher Arbeitgeberverbände", gegründet 1904 vom „Zentralverband Deutscher Industrieller", der (1876 von v. Kardoff-Wabnitz gegründet, später von H. A. Bueck geleitet) die Schwerindustrie vertritt, und

b. dem „Verein Deutscher Arbeitgeberverbände", gegründet 1904 und alle Arten von Arbeitgebern umfassend.

Die Unternehmerverbände umfaßten 1913 etwa 150 000 Mitglieder, die etwa 4,6 Millionen Arbeiter beschäftigten.

Nicht mit diesen Kampforganisationen zu verwechseln sind die ebenfalls als „Unternehmerverbände" bezeichneten Vereinigungen von Gewerbetreibenden zur gemeinschaftlichen Förderung ihres Gewerbebetriebs. Solche Vereinigungen (Kartelle im weit. Sinne)*) treten in den verschiedensten Formen auf, als (H. I § 12 2):

1) Ringe (corners, pools), d. h. spekulative Gelegenheitsgesellschaften zur Erhöhung der Preise eines gewissen Artikels (Spiritus, Getreide, Kupfer) durch Aufkaufen und Zurückziehen der Waren aus dem freien Verkehr (Hervorrufung einer „Schwänze");

2) Kartelle (im eng. Sinne), d. h. gesellschaftliche, auf längere oder kürzere Dauer berechnete Vereinigungen selbständig bleibender Unternehmer zwecks gemeinsamer Regelung von Produktion, Bezug oder Absatz von Waren. Eine festere Organisation bildet in der Regel das Syndikat, eine festorganisierte Verbindung, die nicht nur auf dem Wege wechselseitiger, vertragsmäßiger Bindung die Bezugs- und Absatzverhältnisse regelt, sondern — meist in der Form der Aktiengesellschaft oder GmbH. — eine selbständige, in den Geschäftsbetrieb der Kartellgenossen mehr oder minder tief eingreifende Zentralstelle schafft.

3) Trusts, frz. Omnium (besonders in den Vereinigten Staaten); die schärfste Form des Zusammenschlusses unter tatsächlicher Beseitigung der Selbständigkeit der einzelnen Betriebe.

---

*) Literatur zum Kartellrecht. Denkschrift d. Reichsamts d. Innern (06, 08); Flechtheim, Deutsches Kartellrecht (I 12); Haenig, Techn. Wirtschaftskunde (I 11); Hüttner, Recht d. Kartelle (09); Kestner, Organisationszwang (12); Liefmann, Kartelle u. Trusts (2. A. 10); Nicklisch, Kartellbetrieb (09); Silberberg, Handbuch (10).

γ. Rechtliche Behandlung der Verbände.

a. Die Gewerkschaften wie die Arbeitgeberverbände sind politische Vereine im Sinne des § 3 VerG. (S. 436); denn sie wollen das in § 152 GewO. gedachte Ziel der Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen unter Einwirkung auf die Gesetzgebung und Verwaltung verwirklichen.

Die Behandlung der Gewerkschaften als politischer Vereine ist streitig. Die Gewerkschaften selbst wehren sich dagegen, weil sie dann Satzung und Verzeichnis der Vorstandsmitglieder der Polizei einreichen müßten und keine jugendlichen Mitglieder haben dürften (VerG. §§ 3, 17). Soweit Gewerkschaften sich im Rahmen des § 152 GewO. wirklich nur mit Berufs- und Standesfragen befassen und keine Einwirkung auf die Gesetzgebung bezwecken, sind sie als politische Vereine jedenfalls nicht anzusehn. Die Frage ist im Frühjahr 1914 erneut Gegenstand der öffentlichen Besprechung geworden, nachdem der Berliner Polizeipräsident die Gewerkschaftsvorstände zur Einreichung der Satzung und des Verzeichnisses der Vorstandsmitglieder aufgefordert hat.

b. Privatrechtlich fallen sie in der Regel unter den nichtrechtsfähigen Verein (BGB. § 54). Sie könnten ja als nicht einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb bezweckende Vereine (BGB. § 21) durch Eintragung in das Vereinsregister Rechtsfähigkeit erlangen; da sie aber sozialpolitische Zwecke verfolgen, unterliegen sie dem Einspruchsrecht der Verwaltungsbehörde (BGB. § 61).

Die vielfach sehr vermögenden Gewerkschaften stellen ihre Vermögensstücke in der Regel auf den Namen von Treuhändern. Der vor einigen Jahren unternommene Versuch, die Berufsvereine gesetzlich zu erfassen und ihr Vermögen damit der Besteuerung zu unterwerfen, ist gescheitert.

4. Tarifverträge.

Der Zusammenschluß der beiden im Lohnkampf einander gegenüberstehenden Interessentengruppen hat einerseits diese Kämpfe schärfer gestaltet (Möglichkeit eines „Generalstreiks"). Anderseits ist das Bewußtsein, es mit einem ebenbürtigen Gegner zu tun zu haben, geeignet, die leichtfertige Herbeiführung von Streiks und Aussperrungen zu verhindern und das Verantwortlichkeitsbewußtsein der Führer zu stärken. Diese Überzeugung und die straffe Zucht, in der die Verbände ihre Mitglieder zu halten wissen, führen mehr und mehr dazu, den Aus-

bruch von Streiks zur Veränderung von Lohnbedingungen durch den Abschluß von Tarifverträgen*) hintanzuhalten.

Man versteht hierunter — unter Ausscheidung der von einem Arbeitgeber (oder einer Arbeitgebermehrheit) mit einer Arbeitnehmermehrheit geschlossenen, auf die Gegenwart beschränkten „Kollektivarbeitsverträge" — eine Vereinbarung, die ein Arbeitgeber (oder eine Arbeitgebervereinigung) mit einer Arbeitervielheit über die Lohn- und die sonstigen Bedingungen künftiger Einzelverträge abschließt.

Die rechtliche Bedeutung des Tarifvertrags und der beide Vertragsteile umfassenden, vielfach (vorbildlich im Buchdruckergewerbe seit 1896) mit eigenen Organen versehenen „Tarifgemeinschaft" ist streitig, und eine gesetzliche Regelung und ein „Reichseinigungsamt" wird vielfach angestrebt.

Zu verwerfen ist die Lehre von der sog. Unabdingbarkeit, wonach tarifwidrige Einzelabkommen ohne weiteres unwirksam sind und durch den Tarifvertrag ergänzt werden. Weit auseinander gehen die Ansichten darüber, wer bei Zuwiderhandhandlung gegen den Tarifvertrag schadensersatzberechtigt und verpflichtet ist. Nach der kumulativen oder kombinierten Theorie sind — mangels besonderer Bestimmungen — sowohl die zuwiderhandelnden Mitglieder als auch der das tarifwidrige Verhalten duldende Verband haftbar gegenüber dem auf der Gegenseite stehenden Verband und dem geschädigten Mitgliede des letzteren. Das Reichsgericht (RGZ. 73 92) unterstellt den Tarifvertrag, der kein Kampfmittel, sondern Abschluß oder Abwendung eines Kampfes sei, nicht dem § 152 II GewO., erkennt vielmehr bei tarifwidrigem Verhalten, z. B. einer Arbeiternehmervereinigung, einen Schadensersatzanspruch des Arbeitgeberverbands (in Höhe der statutarischen Unterstützung des durch die Arbeitseinstellung betroffenen Arbeitgebers) und nach BGB. § 328 des Arbeitgebers selbst (wegen des die Unterstützung übersteigenden Schadens) an; vgl. ferner RGZ. 81 4.

---

*) Imle, Tarifverträge (06); Köppe, D. Arbeitstarifvertrag (08); Mamroth, Gewerbl. Konstitutionalismus (11); Rosenthal, Gesetzl. Regel. d. Tarifvertrags (08); Rundstein, Tarifrechtl. Streitfragen (07); Schall, D. Privatrecht d. Arbeitstarifverträge (07); Sinzheimer, D. korporative Arbeitsnormenvertrag (07); Wölbling, Akkordvertrag u. Tarifvertrag (08); Zeitler, Rechtliche Natur d. Arbeitstarifvertrages (08).

Ende 1912 bestanden im Deutschen Reiche fast 11 000 Tarifgemeinschaften in 160 000 Betrieben mit 1,6 Mill. Arbeitnehmern. An der Spitze stehen die Buchdruckgewerbe mit tariflicher Bindung von 67% aller Arbeiter.

5. Arbeitskammern.

Die Gesetzgebung hat bisher Interessenvertretungen der Arbeiterschaft (nach dem Vorbilde der Handels-, Handwerks-, Landwirtschaftskammern), die auch bei Lohnkämpfen und Tarifverträgen die Vermittelung übernehmen könnten, nicht zu schaffen vermocht.

Ein diesbezüglicher Gesetzentwurf ist zwar im Reichstag (1910) beraten worden (S. 353), scheiterte aber, da die Regierung weder die Staatswerkstättenarbeiter in das Gesetz einbezogen wissen noch die Arbeitersekretäre zu den Kammern als Arbeitervertreter zulassen wollte. Diese Arbeitersekretäre leiten die von den Gewerkschaften organisierten Auskunftsstellen für Rechtsschutz und Berufsfragen und nehmen in der Arbeiterbewegung eine führende Stelle ein. Sie werden übrigens auch vor dem Gewerbe- und Kaufmannsgericht nicht als Vertreter zugelassen (GGG. § 31).

Nur fakultativ ist die Tätigkeit des Gewerbe- und Kaufmannsgerichts als Einigungsamt (GGG. §§ 62 ff., KGG. § 17). Vgl. ferner HAG. § 19[5] (Förderung des Abschlusses von Tarifverträgen durch die Fachausschüsse, S. 353).

c. Die Lohnzahlung.

1. Verbot des Truckſystems.

Verboten und strafbar ist im allgemeinen die Lohnzahlung an die Arbeiter (auch von Bergwerken usw., dagegen nicht an Gehilfen und Lehrlinge in Apotheken und Handlungsgehilfen und -lehrlinge) in anderer Weise als unter Berechnung in Reichswährung und bar (§§ 115 I, 146).

a. Demnach ist unstatthaft das sog.

Truck- (spr. tröck = Tausch-) System, d. h. die Entlohnung in Naturalien, aber auch mittelst Wechsel, Schecks, Marken, Bons.

Nach manchen ist jede Zahlung in anderer als Reichswährung unzulässig und strafbar, also auch in Reichskassenscheinen, Banknoten der vier Privatnotenbanken, Reichssilber über 20 und Nickel und Kupfer über 1 M. Diese Auslegung findet weder im Wortlaut des Gesetzes („in Reichswährung zu berechnen und bar auszuzahlen") noch in seinem Zweck eine Stütze und durchkreuzt die im Interesse gesunder Volkswirtschaft liegende Reichsbankpolitik, die das Goldgeld im Kleinverkehr durch Surrogate zu ersetzen strebt (G. § 3 a). Es wird hierbei verwechselt,

was der Arbeiter (als Gläubiger) nehmen muß (bei mehr als 20 M. nur Gold oder Reichsbanknoten) und was im Verkehr darüber hinaus als Barzahlung gilt, wenn der Gläubiger nicht widerspricht (auch usuelles Geld, wie Reichskassenscheine, Noten der Privatnotenbanken, Reichssilber jeden Betrages; G. § 1 b 1).

β. Die Gewerbetreibenden dürfen ferner den Arbeitern keine Waren kreditieren (§ 115 II, 1).

Doch ist es gestattet, den Arbeitern Lebensmittel für den Betrag der Anschaffungskosten, Wohnung und Landnutzung gegen die ortsüblichen Miet- und Pachtpreise (mit dieser Maßgabe ist das sog. Cottage-System zugelassen), Feuerung, Beleuchtung, Beköstigung, Arzneien und ärztliche Hilfe, Werkzeuge und Stoffe für den Betrag der Selbstkosten (bei Akkordarbeiten auch zu den vereinbarten ortsüblichen Preisen) unter Anrechnung bei der Lohnzahlung zu verabfolgen (§ 115 I, [1]).

γ. Arbeiter, deren Forderungen in einer dem § 115 zuwiderlaufenden Weise berichtigt sind, können zu jeder Zeit (d. h. bis zum Ablauf des zweiten Kalenderjahres nach Ablauf des Jahres der Fälligkeit des Lohnanspruchs, BGB. §§ 196[9], 201) gesetzmäßige Zahlung verlangen; das ihm Kreditierte kann vom Gläubiger nicht eingeklagt werden. Das ihnen Gegebene verfällt, soweit der Empfänger noch bereichert ist, der Arbeiterhilfs-, ev. der Ortsarmenkasse (§§ 116, 118).

δ. Alle den §§ 115, 116 zuwiderlaufenden oder den Arbeiter zur Entnahme der Bedürfnisse aus gewissen Verkaufsstellen verpflichtenden Verträge sind nichtig (§ 117).

ε. Den Gewerbetreibenden im Sinne der §§ 115 bis 118 stehen ihre Angehörigen und Hilfspersonen gleich (§ 119).

ζ. Lohneinbehaltungen zur Sicherung des Arbeitgebers bei widerrechtlicher Vertragslösung (Streik) dürfen bei der einzelnen Lohnzahlung 1/4 des fälligen Lohns, im Gesamtbetrage den Betrag eines durchschnittlichen Wochenlohns nicht übersteigen (§ 119 a I).

Über ortsstatutarische Festsetzungen vgl. § 119 a, über die zulässige Höhe der Lohnbeschlagnahme, die Aufrechnung gegen die Lohnforderung und die Zulässigkeit der Zurückhaltung von Lohn ZPO. § 850[1], LohnbeschlagnahmeG. vom 21. Juni 1869 (BGB. §§ 394, 273 und L. II § 34 c, 3, 37 c 2), über Abzüge für die Kranken- und Invalidenversicherung sowie die Fabrikpensionskassen vgl. RVO. §§ 394, 1432, GewO. § 117 II (RGZ. 80 324).

2. Lohnbücher oder Arbeitszettel

zur Vermeidung von Irrtümern oder Übervorteilungen bei der in manchen Gewerben oft verwickelten Lohnberechnung kann der Bundesrat (ev. die Landeszentral- oder die Polizeibehörde) nach §§ 114 a—e vorschreiben (vgl. Bek. vom 14. Februar 1913 über Lohnbücher in der Kleider- und Wäschekonfektion).

d. Erteilung von Zeugnissen.

Die Arbeiter (vgl. jedoch §§ 127 c, 154, HGB. § 80) können beim Abgang ein Zeugnis über Art und Dauer ihrer Beschäftigung fordern und auch auf Führung und Leistungen ausdehnen lassen; ähnliches verordnet BGB. § 630, der jedoch die ferneren Bestimmungen des § 113 GewO. über die Unzulässigkeit geheimer Kennzeichnung des Arbeiters, sowie über das Recht des gesetzlichen Vertreters eines minderjährigen Arbeiters, das Zeugnis zu fordern, nicht enthält.

e. Die Verhältnisse der Gesellen und Gehilfen,

zwischen denen die GewO. keinen Unterschied macht, sind geordnet in den §§ 121—125, die namentlich bezüglich der Kündigungsfristen (grundsätzlich 14 Tage) und -gründe vom BGB. §§ 621—623, 626 abweichen und im allgemeinen auch auf die unten zu i. erwähnten Arbeiter, nicht aber auf Apotheker- und Handlungsgehilfen anwendbar sind (§§ 134, 139 aa, 154).

Bei rechtswidriger vorzeitiger Niederlegung der Arbeit bzw. Entlassung des Arbeiters ist der Kontraktbrüchige nach Maßgabe des § 124 b schadensersatzpflichtig (ohne weiteren Nachweis kann der Betrag des ortsüblichen Tagelohns, S. 356, für höchstens eine Woche gefordert werden). Hierfür ist auch derjenige Arbeitgeber als Selbstschuldner mitverhaftet, der einen Arbeitnehmer zum Kontraktbruch verleitet oder in Kenntnis eines solchen in Arbeit nimmt oder behält (§ 125).

f. Die Lehrlingsverhältnisse

sind im allgemeinen in den §§ 126—128, für Handwerker in den §§ 129—132 a geordnet.

1. Allgemeine Vorschriften.

α. Personen ohne bürgerliche Ehrenrechte steht die Befugnis zum Halten oder zur Anleitung von Lehrlingen nicht zu (§ 126). Bei Pflicht-

verletzung, sittlicher oder beruflicher Gefährdung kann sie durch die untere Verwaltungsbehörde entzogen werden (§ 126a).

In Preußen ist in Städten über 10000 Einwohner die Gemeindebehörde, sonst der Landrat zuständig. Gegen die Entziehung Klage beim Kreisausschuß und Berufung an den Bezirksausschuß (KglV. vom 19. August 1897).

β. Der Lehrvertrag ist binnen vier Wochen nach Lehrbeginn schriftlich abzuschließen, außer in staatlich anerkannten Lehrwerkstätten und zwischen Eltern und Kindern (§ 126b).

Vormünder (nicht auch Vater oder Mutter als Inhaber der elterlichen Gewalt) bedürfen der Genehmigung des Vormundschaftsgerichts (BGB. §§ 1822[6], 1643 I) zu einem Lehrvertrage, der für längere Zeit als ein Jahr geschlossen wird.

γ. Das Lehrverhältnis kann während der Probezeit (von 4 Wochen bis 3 Monate) beiderseits durch einseitigen Rücktritt, sonst nur unter bestimmten Voraussetzungen aufgelöst werden. Durch den Tod des Lehrherrn gilt der Lehrvertrag als aufgehoben, sofern die Aufhebung binnen 4 Wochen geltend gemacht wird (GewO. § 127b).

Bei unrechtmäßigem Verlassen der Lehre kann der Anspruch auf polizeiliche Rückführung oder Entschädigung nur auf Grund eines schriftlichen Lehrvertrags geltend gemacht werden (§§ 127 d—g). Beim Übergang zu einem anderen Gewerbe oder Berufe kann das Lehrverhältnis aufgelöst werden; binnen 9 Monaten darf der Lehrling aber in demselben Gewerbe ohne Zustimmung des früheren Lehrherrn von keinem anderen Lehrherrn beschäftigt werden.

δ. Die Zahl der Lehrlinge darf nicht im Mißverhältnis zu Umfang und Art des Gewerbebetriebs stehen; Einschreiten der Verwaltungsbehörden wie zu α (§ 128, Verhütung der „Lehrlingszüchterei").

2. In Handwerksbetrieben

steht die Befugnis zur Anleitung (nicht auch zum Halten) von Lehrlingen in der Regel nur den Personen zu, die das 24. Lebensjahr vollendet und — eine Neuerung der Nov. vom 30. Mai 1908 — eine Meisterprüfung bestanden haben (§§ 129, 129a); die Gesellenprüfung erfolgt nach §§ 131 ff.

g. Den Meistertitel

in Verbindung mit der Bezeichnung eines Handwerks („Schneidermeister" u. dgl.) dürfen nur Handwerker (auch weibliche Gewerbetreibende) führen, die für dieses Handwerk die Meisterprüfung bestanden und das 24. Lebensjahr zurückgelegt haben.

Die Befugnis zur Führung des Meistertitels i. V. mit einer anderen, auf baugewerbliche Tätigkeit hinweisenden Bezeichnung („Baumeister" u. dgl.) wird durch den Bundesrat geregelt (bisher noch nicht geschehen); bis zum Inkrafttreten des Bundesratsbeschlusses darf ein solcher Titel nur geführt werden, wenn die Landesregierung über die Befugnis dazu Vorschriften erlassen hat. Im einzelnen vgl. § 133 (in der Fassung der Nov. vom 30. Mai 1908, Übergangsbestimmungen in Art. 8 der Nov. vom 26. Juli 1897 und Art. 2 der Nov. vom 30. Mai 1908). Unbefugte Führung des Meistertitels ist nach § 148[9]c strafbar.

h. Das Dienstverhältnis der Betriebsbeamten, Werkmeister, Techniker

u. dergl. hat mit Rücksicht auf ihre gehobene Stellung in den §§ 133 a-f hinsichtlich der Kündigung (mangels Vereinbarung 6 Wochen zum Quartalsschluß) und der Konkurrenzklausel eine Sonderregelung erfahren, die im wesentlichen den für die Handlungsgehilfen geltenden §§ 66 ff. HGB. entspricht und neben den sonst anwendbaren allgemeinen Bestimmungen (oben b, S. 355; vgl. aber § 133 e) besteht. Über die Zuständigkeit des Gewerbegerichts (nur bei Jahresarbeitsverdienst nicht über 2000 M.) vgl. GGG. § 3 II, über die Angestelltenversicherung AngestVG. § 1 I, [1], [2].

i. Rechtsverhältnisse der Fabrikarbeiter.

Der IV. Abschnitt des Titels VII der GewO. trug früher die Überschrift: Verhältnisse der Fabrikarbeiter. Mit Rücksicht auf die in der wirtschaftlichen Entwicklung begründete mannigfache Annäherung der handwerksmäßigen an die fabrikmäßige Betriebsweise und die Schwierigkeit der Abgrenzung (H. § 8 a 1 α) schaltete die Nov. v. 28. Dez. 1908 den Begriff der Fabrik hier (s. aber § 100 f I, [1]) aus und unterwarf den besonderen Arbeiterschutzbestimmungen dieses Abschnitts (§§ 133 g bis 139 aa) die „Betriebe, in denen in der Regel mindestens zehn Arbeiter beschäftigt werden". Daneben gelten die allgemeinen Vorschriften (oben a, S. 353) und diejenigen über die Gesellen, Gehilfen,

Lehrlinge (§§ 121—128, oben e, f, S. 366; vgl. § 139 aa, aber auch § 134 I, 2). Der Anwendungsbereich der §§ 133 g bis 139 aa ist durch die §§ 154, 154 a teils eingeschränkt, teils ausgedehnt oder ausdehnbar.

Hervorzuheben sind für die fraglichen Betriebe das Verbot der Beschäftigung von Kindern unter 13 Jahren und von volksschulpflichtigen Kindern über 13 Jahre sowie die Beschränkungen in der Beschäftigung von Arbeiterinnen und jugendlichen Arbeitern (§§ 135 ff.), außerdem für Betriebe mit mindestens zwanzig Arbeitern die Erfordernisse der Aushändigung von Lohnzetteln usw. bei der Lohnzahlung und des Erlasses einer Arbeitsordnung,*) die richtiger Ansicht nach nicht autonomes Recht, sondern ein vom Arbeitgeber aufgestellter Vertragsentwurf ist (§§ 134 ff.).

§ 47. Gewerbepolizei.**)

a. Gewerbepolizeibehörden (vgl. auch S. 332).

Während die Gewerbepolizei, d. h. die sich auf die Regelung der Ausübung der Gewerbe beziehende Tätigkeit der Verwaltungsbehörden, im allgemeinen durch die Ortspolizei- und die unteren und höheren Verwaltungsbehörden (vgl. AusfAnw. Ziff. 2 ff.) wahrgenommen wird, ist die Aufsicht über die Ausführung der §§ 105 a, 105 b I, 105 c—h, 120 a—f, 133 g—139 aa (S. 354), dagegen z. B. nicht über die Beobachtung der Sonntagsruhe im Handelsgewerbe (§ 105 b II), ausschließlich oder neben den ordentlichen Polizeibehörden besonderen von den Landesregierungen zu ernennenden Beamten zu übertragen, deren Zuständigkeit sich nach Landesrecht bestimmt (§ 139 b).

In Preußen sind Gewerbeaufsichtsbeamte die „Regierungs- und Gewerberäte" bei den Regierungen sowie die zu ihrer Vertretung und Unterstützung angestellten „Gewerbeinspektoren" (AE. vom 27. April 1891 und 27. Januar 1898). Die Ausbildung der Gewerbeaufsichtsbeamten ist durch Prüfungsordnung vom 7. September 1897 und Erl. vom 25. Januar 1904 („Gewerbereferendare" und „-assessoren") geregelt. Über den Wirkungskreis der Gewerbeaufsichtsbeamten s. Dienstanw. vom 23. März 1892, AusfAnw. zur GewO. Ziff. 3, 154, 179, 225 ff., 253 ff., sowie die AusfAnw. zum Kinderarbeit- und zum Haus-

*) Vgl. Köhne, Die Arbeitsordnungen (01).

**) Lindner, Gewerbeaufsichtsdienst (Bayern, 07); Poerschke, Entwickelung der Gewerbeaufsicht 2. A. 13); Schecher, Gewerbepolizeirecht (10).

arbeitG. Für die der Aufsicht der Bergbehörde unterstellten Betriebe wird die Gewerbeaufsicht von den Bergrevierbeamten (GewO. § 154a, AusfAnw. Ziff. 253, ABG. § 189 II), für eine Reihe von Reichs- und Staatsbetrieben z. T. durch die der Verwaltung dieser Betriebe vorgesetzten Dienstbehörden wahrgenommen (GewO. § 155 III).

b. Sondervorschriften für offene Verkaufsstellen.

Zum Schutze der Gehilfen, Lehrlinge und Arbeiter in offenen Verkaufsstellen dienen die §§ 139c bis 139m über Ruhezeit, Mittagspausen, Ladenschluß, Arbeitsordnung (für offene Verkaufsstellen mit mindestens 20 Gehilfen und Lehrlingen) usw. Sie gelten auch für Konsum- und andere Vereine (§ 139m), dagegen nicht für Gast- und Schankwirtschaften, den Marktverkehr (AusfAnw. Ziff. 87) und die Gehilfen und Lehrlinge in Apotheken (§ 154).

c. Kinderschutz.

1. Abgesehen von einzelnen Schutzvorschriften in den §§ 42b V, 60b III und 62 III beim ambulanten Gewerbebetrieb und Gewerbebetrieb im Umherziehen stellt die GewO. für Betriebe mit mindestens 10 Arbeitern (vgl. S. 369) in § 135 I das Verbot der Beschäftigung von Kindern unter 13 Jahren und von volksschulpflichtigen Kindern über 13 Jahre, in § 135 II das Verbot einer 6 Stunden täglich übersteigenden Beschäftigung von Kindern unter 14 Jahren auf (vgl. jedoch § 154 I, 1—5).

§ 135 ist nach §§ 154 II, III, 154a auf verschiedene Betriebe (z. B. Hüttenwerke, Werkstätten der Tabakindustrie, Motorwerkstätten, vgl. KaisV. vom 9. Juli 1900, Bek. vom 13. Juli 1900 und Nov. vom 28. Dezember 1908 Art. 4, Bergwerke) auch dann anwendbar, wenn in ihnen weniger als 10 Arbeiter beschäftigt werden, und kann auf andere Werkstätten und auf Bauten mit weniger als 10 Arbeitern nach § 154 IV durch Bundesratsbeschluß ausgedehnt werden (geschehen für die Kleider- und Wäschekonfektion — außer bei ausschließlicher Beschäftigung von Familienangehörigen — durch Bek. vom 31. Mai 1897 und 17. Februar 1904); siehe die Zusammenstellung der AusfAnw. Ziff. 223 in der Fassung vom 25. November 1909. Immer aber gelten diese Beschränkungen nur, soweit es sich um Beschäftigung auf Grund eines gewerblichen Arbeitsvertrags, also nicht z. B. auf Grund der Dienstleistungspflicht aus BGB. § 1617 handelt (vgl. AusfAnw. Ziff. 182), und sie gelten gemäß § 154 I, 3,4 überhaupt nicht z. B. für Theatervorstellungen, das Gast- und Schankwirtschafts- und das Verkehrsgewerbe.

2. Eine Erweiterung des Kinderschutzes ist jedoch durch das RG. vom 30. März 1903, betr. Kinderarbeit in gewerblichen Betrieben, erfolgt (AusfAnw. dazu vom 30. November 1903, geändert 3. September 1906).

α. Es erstreckt sich freilich auch nur auf die Betriebe, die als gewerbliche im Sinne der GewO. anzusehen sind (§ 1), hat aber — anders als diese (s. o.) — keinen Arbeitsvertrag zur Voraussetzung; auch die Beschäftigung Familienangehöriger gemäß BGB. § 1617 fällt unter das Gesetz.

β. Kinder im Sinne des letzteren sind Knaben und Mädchen unter 13 Jahren und volksschulpflichtige Knaben und Mädchen über 13 Jahre (§ 2). Das Gesetz unterscheidet ferner zwischen fremden und eigenen Kindern (unter weitgehender Ausdehnung des zweiten Begriffs, § 3), indem es für die Beschäftigung eigener Kinder mildere Bestimmungen aufstellt, um nicht zu sehr in die häuslichen Verhältnisse einzugreifen.

a. Gänzlich untersagt ist die Beschäftigung fremder und eigener Kinder bei Bauten, gewissen Ziegeleien usw., beim Steinklopfen, im Schornsteinfegergewerbe, in dem mit dem Speditionsgeschäfte verbundenen Fuhrwerksbetriebe, beim Mischen und Mahlen von Farben, beim Arbeiten in Kellereien sowie im Betriebe der in einem besonderen Verzeichnis aufgeführten Werkstätten (§§ 4, 12, 18, Bek. vom 17. Dezember 1903 und 1. Juli 1907), bei öffentlichen theatralischen Vorstellungen und andern öffentlichen Schaustellungen (§§ 6, 15 unter Zulassung von Ausnahmen bei höherem Interesse der Kunst oder Wissenschaft), endlich die Beschäftigung eigener Kinder in Motorwerkstätten (§§ 4, 14, diejenige fremder Kinder war schon nach der GewO. unstatthaft, vgl. KaisV. vom 9. Juli 1900).

b. Bezüglich fremder Kinder unter 12 und eigener Kinder unter 10 Jahren (vgl. aber § 13 II) ist untersagt die Beschäftigung im Betriebe von nicht unter a fallenden Werkstätten, im Handelsgewerbe (GewO. § 105 b II, III) und in Verkehrsgewerben (§ 105 i I, KinderarbeitG. §§ 5 I, 13 I), bezüglich fremder und in der Regel auch eigener Kinder unter 12 Jahren die Beschäftigung im Betriebe von Gast- und Schankwirtschaften, in welchem außerdem Mädchen (§ 2, oben β) nicht bei der Bedienung der Gäste beschäftigt werden dürfen (§§ 7, 16, über den Schutz älterer Gehilfen und Lehrlinge in Gast- und Schankwirtschaften vgl. Bek. vom 23. Januar 1902).

c. Fernere Vorschriften betreffen die Beschäftigungs-

zeiten (§§ 5 II, 7, 2, 13 I, 16, 3), die Sonntagsruhe (§§ 9, 13 III, 17), die Beschäftigung bei Botengängen (§§ 8, 17), die — bei fremden Kindern vorgeschriebene — Anzeigepflicht und Arbeitskarte (§§ 10, 11), die Zulässigkeit weiterer Beschränkungen durch polizeiliche Verfügung (§ 20) und — allgemein — durch das Landesrecht (§ 30), namentlich durch Polizeiverordnung, die Aufsicht (§ 21) und Strafbestimmungen (§§ 23 ff.).

b. Über die Vorschriften der §§ 5 I, 13 I, II (S. 371) hinaus kann nach dem HausarbeitG. § 6 II (S. 374), soweit sich in einzelnen Gewerbezweigen aus der Art der Beschäftigung Gefahren ergeben, auf Antrag des Gewerbeaufsichtsbeamten die Polizeibehörde durch Verfügung für einzelne Werkstätten die Beschäftigung eigener oder fremder Kinder von der Vollendung eines höheren Lebensalters abhängig machen oder ganz verbieten.

§ 48. Hausgewerbetreibende und Heimarbeiter.

a. Begriff.

Während der Handwerker die von ihm und seinen Gesellen hervorgebrachten Erzeugnisse ohne Benutzung des Zwischenhandels unmittelbar an die Kundschaft verkauft und der Fabrikant in zentralisiertem, durch große Arbeiterzahl, weitgehende Arbeitsteilung und Maschinenbenutzung gekennzeichnetem Betriebe Waren in Menge herstellt, findet sich vielfach (so in der „Konfektion", Leinen-, Kleineisen-, Spielzeug-, Tabakindustrie usw.) eine gewerbliche Betriebsform, bei der ein Unternehmer (Verleger) Personen (Hausindustrielle, Zwischenmeister) in ihren Wohnungen oder Werkstätten beschäftigt, indem er sie mit Aufträgen versieht und den Vertrieb der Erzeugnisse besorgt („dezentralisierter Großbetrieb").

1. Das einen festen Arbeitsvertrag nicht unbedingt voraussetzende Verhältnis des Unternehmers zum Hausindustriellen ist im einzelnen sehr verschieden gestaltet. Der letztere kann sich entweder die Rohstoffe selbst beschaffen (Kaufsystem) oder die vom Verleger erhaltenen Rohstoffe bearbeiten (Lohnsystem), sei es mit eigenen Werkzeugen oder mit denen des Verlegers.

2. Ist er nicht nur wirtschaftlich, sondern durch Dienstvertrag auch persönlich von dem Unternehmer abhängig, so daß er dessen Weisungen zu folgen hat und mangels Kündigung zur

Weiterarbeit verpflichtet ist, so ist er nicht mehr Hausgewerbetreibender, sondern Heimarbeiter (Außenarbeiter), der zu den gewerblichen Arbeitern des Titels VII der GewO. (S. 353) zählt. Es muß jedoch betont werden, daß der Sprachgebrauch, sowohl im wirtschaftlichen wie im Rechtsleben, durchaus kein einheitlicher ist und z. B. das Reichsgericht noch neuerdings (RGZ. 74 389) die Frage berührt hat, ob die im GGG. § 5 gebrauchten Ausdrücke „Heimarbeiter, Hausgewerbetreibende" etwas Verschiedenes oder dasselbe bedeuten sollen.

b. Rechtsstellung der Hausgewerbetreibenden.

Entsprechend ihrer Mittelstellung zwischen völlig selbständigen Gewerbetreibenden und Lohnarbeitern werden die Hausgewerbetreibenden bald ersteren, bald letzteren gleich behandelt. Sie unterliegen der Anzeigepflicht des § 14 GewO. (S. 335) und können kraft statutarischer Bestimmung Mitglieder von Zwangsinnungen sein (§ 100 f); anderseits gelten die §§ 114 a—119 a über Lohnbücher und Lohnzahlung (S. 364) und 125 I, II über die Verleitung von Gesellen und Gehilfen zum Vertragsbruch auch für Hausgewerbetreibende (§§ 119 b, 125 III), selbst wenn sie die Roh- und Hilfsstoffe selbst beschaffen. Auch im Sinne der RVO. gelten als Hausgewerbetreibende die selbständigen Gewerbetreibenden, die in eigenen Betriebsstätten im Auftrag und für Rechnung anderer Gewerbetreibender gewerbliche Erzeugnisse herstellen oder verarbeiten, selbst im Falle der Selbstbeschaffung der Roh- oder Hilfsstoffe (RVO. § 162). Dagegen ist das Gewerbegericht für Streitigkeiten zwischen Hausgewerbetreibenden und ihren Arbeitgebern nur bei Lieferung der Rohstoffe oder Halbfabrikate durch letztere, sonst nur kraft statutarischer Bestimmung zuständig (GGG. § 5; RGZ. 74 387).

c. Das Hausarbeitgesetz.

In den meisten Zweigen der Hausindustrie herrschten ungünstige Lohn-, Arbeits- und Gesundheitsverhältnisse. Die GewO. griff nur in ungenügender Weise ein; sie traf im allgemeinen die Betriebe nicht, in denen jemand ausschließlich zu seiner Familie gehörige Personen ohne Vertrag beschäftigte oder in denen ein oder mehrere Personen für Dritte arbeiteten, ohne von einem den Werk-

stattbetrieb leitenden Arbeitgeber beschäftigt zu sein. Hier greift das Hausarbeitgesetz vom 20. Dezember 1911 ein (preußische AusfAnw. vom 16. März 1912).

1. Es gilt nur für gewerbliche Arbeit i. S. der GewO. (§ 2), insoweit aber für alle Werkstätten, in denen α. jemand ausschließlich Familienangehörige beschäftigt, β. eine oder mehrere Personen arbeiten, ohne von einem den Werkstattbetrieb leitenden Arbeitgeber beschäftigt zu sein, ausgenommen Werkstätten, in denen ausschließlich für den persönlichen Bedarf des Bestellers oder seiner Angehörigen gearbeitet wird.

2. Die zu α, β bezeichneten (und nicht nach dem Schlußsatz ausgenommenen) Personen sind Hausarbeiter i. S. des Gesetzes (§ 1). Dieser vom Gesetze neu geschaffene Begriff ist kein wirtschaftlicher, sondern ein gewerbepolizeilicher und teils weiter, teils enger als der Begriff der Hausgewerbetreibenden nach GewO. § 119 b. Denn er umfaßt auch Personen, die nicht für bestimmte Gewerbetreibende, sondern auf Vorrat und zum Handel arbeiten, während solche Hausgewerbetreibende nach § 119 b, die in ihren Werkstätten Lohnarbeiter beschäftigen, keine Hausarbeiter im obigen Sinne sind (vgl. MinVf. vom 16. März 1912).

3. Das Hausarbeitgesetz ist mit Rücksicht auf die große Verschiedenheit in den Formen der Hausindustrie überwiegend ein Rahmengesetz (Blankettgesetz, S. 149), das zur Durchführung der von ihm aufgestellten, den Schutz der Hausarbeiter gegen Übervorteilung, gesundheitliche und sittliche Gefahren bezweckenden Bestimmungen allenthalben auf Vorschriften des Bundesrats, der Landeszentral- und der Polizeibehörden verweist. Zur Ermöglichung der Prüfung, wie weit ein Eingreifen angezeigt sei, stellen die §§ 13 ff. die Verpflichtung auf, Listen über die Hausarbeiter zu führen (vgl. AusfAnw. Ziff. 25 ff.). Bedeutungsvoll ist § 27, der — im Gegensatze zu einer sich auf die Selbständigkeit der Hausgewerbetreibenden stützenden Praxis — den den Hausarbeitern gewährten Entgelt (selbst für von ihnen geliefertes Material) als Vergütung für Arbeiten oder Dienste, welche auf Grund eines Arbeits- oder Dienstverhältnisses geleistet werden, im Sinne des Lohnbeschlagnahmegesetzes (L. II § 37 [8]) bezeichnet. Über die Fachausschüsse vgl. oben S. 353.

Auf Grund des § 10 hat der Bundesrat die Bestimmungen vom 17. November 1913 über Hausarbeit in der Tabakindustrie erlassen.

§ 49. Versicherungswesen.

a. Die sozialpolitische Versicherung.*)

1. In Art. 4 [1] überweist die RV. der Beaufsichtigung

*) Literatur: Zur RVO.: Kommentare von Dannenberg usw. (12), Düttmann usw. (12), Gugel u. Schmidt (12), Hanow usw. (13), Kohler usw. (12), Laß, Ols-

und Gesetzgebung des Reichs u. a. das Versicherungswesen.

Die herrschende Ansicht (Laband, Rosin gegen G. Meyer und Piloty) sieht in der sozialpolitischen Versicherung keine Versicherung im Rechtssinne, weil kein aus Leistung und Gegenleistung sich zusammensetzendes Vertragsverhältnis, sondern ein einseitige Pflichten und einseitige Rechte begründendes öffentlich-rechtliches Verhältnis vorliege. Von diesem Standpunkt aus muß man freilich in der Arbeiterversicherungsgesetzgebung eine stillschweigende Erweiterung der Reichskompetenz erblicken; denn die, richtiger Ansicht nach (anders G. Meyer) nur „enuntiative, nicht dispositive" Wendung in der Präambel der RV.: „. . . schließen einen ewigen Bund . . . zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes" (S. 212) begründet keine Zuständigkeit zum Erlasse jener Gesetze. Ihrem inneren Wesen und wirtschaftlichen Zwecke nach ist dagegen die soziale Versicherung der vertragsmäßigen Versicherung verwandt. Von der Armenpflege unterscheidet sie sich dadurch, daß sie den Begünstigten ganz bestimmte Ansprüche gewährt und die von ihr gewährten Leistungen nicht als öffentliche Armenunterstützungen mit der Folge einer Beschränkung politischer Rechte anzusehen sind (vgl. RVO. § 118, AngestVG. § 92).

2. Das Programm der Arbeiterversicherung findet sich in der Kaiserlichen Botschaft vom 17. November 1881.

Es wurde zunächst verwirklicht durch das Krankenversicherungsgesetz vom 15. Juni 1883, das Unfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884 und das Invalidenversicherungsgesetz vom 22. Juni 1889. Bahnbrechend und vielfach für fremde Staaten vorbildlich, verfolgte das Reich den eingeschlagenen Weg durch immer weitere Ausdehnung und Umgestaltung der sozialen Versicherung. Gelegentlich der durch die lex Trimborn (§ 15 des Zolltarifgesetzes vom 25. Dezember 1902) angebahnten Einführung der Hinterbliebenenversicherung wurde die bisherige Gesetzgebung zwecks Vereinheitlichung und Vereinfachung der Organisation einer eingehenden Revision unter abermaliger Ausdehnung der Versicherungspflicht unterworfen.

---

hausen, Weymann (11 ff.), Stier-Somlo (11 ff.). Handausgaben von Düttmann usw. (11 ff.), Follmann usw. (12/13), Kohler (11), Laß (12/13), Manes usw. (12), Stier-Somlo (13). Zum AngestVG.: Kommentare bzw. Handausgaben von Cuno (12), Düttmann usw. (13), Habermann (2. A. 12), Hagen (12), Manes-Königsberger (12), Menzel usw. (13), Potthoff (12), Stier-Somlo (13). Zum WG. und VWG. vgl. die Literaturangaben in H. II § 40.

α. Das Ergebnis ist die Reichsversicherungsordnung vom 19. Juli 1911, deren Einführungsgesetz vom selben Tage in Art. 5 eine große Anzahl der bisherigen Versicherungsgesetze außer Kraft setzte, während das RG. über die eingeschriebenen Hilfskassen vom 7. April 1876 (1. Juni 1884) durch besonderes RG. vom 20. Dezember 1911 aufgehoben wurde.

β. Gewisse Angestellte in gehobener Stellung sind ferner nach dem Versicherungsgesetz für Angestellte vom 20. Dezember 1911 (ergänzt durch RG. vom 22. Juli 1913 über Angestelltenversicherung der Privatlehrer) versichert.

Eine Darstellung der RVO. und des AngestVG. gibt L. I §§ 66 ff., eine Übersicht über den Kreis der nach der RVO. gegen Invalidität und Krankheit und der nach dem AngestVG. versicherten Personen die ausführliche Anleitung des Reichsversicherungsamts vom 26. April 1912 und diejenige der Reichsversicherungsanstalt für Angestellte vom 20. Juni 1912. Daneben gelten von den früheren Gesetzen noch das RG. vom 30. Juni 1900, betr. die Unfallfürsorge für Gefangene, und das Unfallfürsorgegesetz für Beamte und für Personen des Soldatenstandes vom 18. Juni 1901 (vgl. jedoch die Aufhebungsbestimmungen im OffizierpensionsG. vom 31. Mai 1906 § 77 und im MannschaftsversorgungsG. vom 31. Mai 1906 § 76, ferner RVO. § 554 und das FürsorgeG. für militärische Luftfahrer vom 29. Juni 1912). In Preußen gilt noch das PrG. vom 2. Juni 1902, betr. die Fürsorge für Beamte infolge von Betriebsunfällen.

Die von manchen geforderte Arbeitslosenversicherung ist dagegen vom Reiche bisher nicht in Angriff genommen; vgl. übrigens VVG. § 187 I.

b. Das sonstige Versicherungswesen.

1. Das öffentliche Versicherungsrecht (die Versicherungspolizei, Verhältnis des Staates zur Versicherungsunternehmung) wurde in den Hauptzügen einheitlich gestaltet durch das RG. vom 12. Mai 1901 über die privaten Versicherungsunternehmungen („PrivVUntG.", geändert durch das HilfskassenaufhebungsG. vom 20. Dezember 1911 § 2).

Das PrivVUntG. schuf als aufsichtführende Reichsbehörde das Kaiserliche Aufsichtsamt für Privatversicherung (S. 273), betrifft jedoch die auf Grund landesgesetzlicher Vorschrift errichteten öffentlichen Versicherungsanstalten im allgemeinen nicht (vgl. §§ 119, 120, PrG. vom 25. Juli 1910, betr. die öffentlichen Feuerversicherungsanstalten) und läßt

auch die landesrechtlichen Vorschriften über die polizeiliche Überwachung der Feuerversicherungsverträge nach ihrem Abschluß und der Auszahlung von Brandentschädigungen unberührt (vgl. § 120 und PrG. vom 8. Mai 1837 über das Mobiliarfeuerversicherungswesen, nur noch teilweise gültig, H. II § 43 b l μ). Wegen Bayern vgl. PrivVUntG. § 125 IV und S. 210.

2. Das private Versicherungsrecht (der Versicherungsvertrag, Verhältnis der Versicherungsunternehmung zum Versicherungsnehmer) wurde reichsrechtlich großenteils durch das RG. vom 30. Mai 1908 über den Versicherungsvertrag („VVG.") geordnet (eine Abänderung s. in § 10 des HilfskassenaufhebungsG.).

Das VVG. stellt vor allem gewisse Mindestrechte der Versicherungsnehmer auf, die durch Vereinbarung nicht geschmälert werden dürfen; es ist jedoch nicht anwendbar auf die Seeversicherung (HGB. §§ 778 ff. in der Fassung der Nov. vom 30. Mai 1908), die Rückversicherung, die Versicherungsverhältnisse bei gewissen Unterstützungs-, Hilfs- Knappschaftskassen und den nach Landesrecht errichteten öffentlichen Anstalten nach Maßgabe der §§ 190 ff. Bezüglich Bayerns vgl. EGVVG. Art. 2 und S. 210.

PrivVUntG. und VVG. sind in H. II §§ 40 ff. dargestellt.

§ 50. Maß-, Gewichts-, Münz- und Bankwesen.*)

a. Maß- und Gewichtssystem und verwandte Gebiete.

1. Maße, Gewichte und Wagen sind Gegenstand der Verwaltungstätigkeit. An Stelle der Maß- und Gewichtsordnung vom 17. August 1868 ist seit dem 1. April 1912 die Maß- und Gewichtsordnung vom 30. Mai 1908 getreten (KaisV. vom 24. Mai 1911; vgl. dazu die Eichordnung vom 8. November 1911, die Eichgebührenordnung vom 18. Dezember 1911 und PrAG. vom 3. Juni 1912, Komm. v. Plato). Sie stellt als Grundlagen des Maßes und des Gewichts fest: Das Meter (die durch Messungen als der zehnmillionste Teil des Erdquadranten zwischen Nordpol und Aequator festgestellte Längeneinheit) und das Kilogramm (das

*) Literatur: Die in diesem Paragraphen behandelten Gesetze sind fast sämtlich ausführlich kommentiert bei Stenglein, Strafrechtliche Nebengesetze des Deutschen Reichs, I (4. A. 11). Zum Münz- und Bankwesen vgl. ferner die Literaturangaben in G.

Gewicht eines Kubikdezimeters Wasser bei 4° Celsius, § 1, G. § 2[5]). Zum Messen und Wägen im öffentlichen Verkehre, sofern dadurch der Umfang von Leistungen bestimmt werden soll, sowie zur Ermittlung des Arbeitslohns in fabrikmäßigen Betrieben dürfen regelmäßig (vgl. aber § 12) nur geeichte Maße, Gewichte und Wagen, für die entgeltliche Abgabe von Gas nur geeichte Gasmesser angewendet werden (§§ 6, 8); Wein, Obstwein und Bier dürfen bei faßweisem Verkaufe dem Käufer in der Regel nur in geeichten Fässern überliefert werden (§ 9).

Die Eichung, d. h. die behördliche Prüfung und Stempelung der Meßgeräte, wird ausgeübt durch die Eichämter, grundsätzlich staatliche Behörden der Einzelstaaten (§§ 10 ff.). Die Kaiserliche Normaleichungskommission hat das Eichwesen im gesamten Reichsgebiete zu überwachen, das deutsche Urmaß und Urgewicht aufzubewahren, die Normale an die staatlichen Aufsichtsbehörden der Eichämter zu verabfolgen und Ausführungsbestimmungen zu erlassen (§§ 2, 4, 19 ff.); für Bayern besteht die Kgl. Bayerische Normaleichungskommission (§ 25). Die vorschriftsmäßig geeichten Meßgeräte genießen Freizügigkeit im ganzen Reichsgebiete (§ 21), unterliegen aber großenteils periodischer Nacheichung in Fristen von 2 und 3 Jahren (§ 11). Vorschriftswidrige Meßgeräte verfallen nach Maßgabe des § 22 der Unbrauchbarmachung oder der Einziehung.

Über die Abkürzungen der Maß- und Gewichtsbezeichnungen s. die Bek. des Reichskanzlers vom 17. Januar 1912 (m, l, cbm oder m^3, kg, qm oder m^2, a, ha).

2. Schankgefäße (Gläser, Krüge, Flaschen usw., auch die „Stammgläser"), die zur Verabreichung von Wein, Obstwein, Most oder Bier in Gast- und Schankwirtschaften dienen, müssen nach dem RG. vom 20. Juli 1881 (geändert durch RG. vom 24. Juli 1909), betr. die Bezeichnung des Raumgehalts der Schankgefäße, mit einem Füllstrich und — außer bei 1- oder 1/2 l-Gefäßen — mit der Bezeichnung des Sollinhalts nach Litermaß in bestimmten Abstufungen versehen sein.

Die Feststellung des Sollinhalts erfolgt aber nicht nach der Maß- und Gewichtsordnung durch Eichung (oben 1); vielmehr bleibt es dem Wirt überlassen, wie er das Merkzeichen erlangt (meist wird es schon von den Glasfabriken eingeätzt sein). Der Wirt ist für die Richtigkeit der Bezeichnungen strafrechtlich verantwortlich und unterliegt polizeilicher Kontrolle.

3. Über Schiffsvermessung vgl. S. 401.

4. Die Aufgabe, die die der Messung körperlicher Gegenstände dienende Maß- und Gewichtsordnung (oben 1) im Handel erfüllt, wird im Verkehre mit elektrischer Arbeit durch das RG. vom 1. Juni 1898, betr. die elektrischen Maßeinheiten, versehen.

Die gesetzlichen Einheiten für elektrische Messungen sind darnach das Ohm (Widerstand), das Ampere (Stromstärke) und das Volt (Spannung, G. § 2[5]); die Bezeichnungen für die Einheiten der Elektrizitätsmenge, der elektrischen Arbeit usw. ergeben sich aus der Bek. vom 6. Mai 1901 (Watt = Ampere mal Volt, Leistung eines Ampere in einem Leiter von einem Volt Endspannung; Wattstunde = Arbeit von einem Watt während einer Stunde). Bei der gewerbsmäßigen Abgabe elektrischer Arbeit dürfen Meßwerkzeuge, sofern sie nach den Lieferungsbedingungen zur Bestimmung der Vergütung dienen sollen, zur Vermeidung von Strafe nur verwendet werden, wenn ihre Angaben auf den gesetzlichen Einheiten beruhen. Eine Verpflichtung zur Verwendung geeichter Meßwerkzeuge (wie zu 1) besteht zurzeit noch nicht (vgl. jedoch § 6 II des Ges.); doch können elektrische Meßgeräte amtlich geprüft und beglaubigt werden (durch die Physikalisch-Technische Reichsanstalt, die nach den §§ 7 ff. eine ähnliche Stellung wie die Kaiserl. Normaleichungskommission einnimmt, oder durch besondere, vom Reichskanzler bezeichnete Prüfämter).

5. Die Angabe des Feingehalts auf goldenen oder silbernen Geräten (auch Uhrgehäusen) ist nur in 585 bzw. 800 oder mehr Tausendsteln statthaft und geschieht durch ein nicht amtliches, sondern vom Fabrikanten oder Händler anzubringendes Stempelzeichen; Schmucksachen von Gold und Silber dürfen in jedem Feingehalte durch Angabe der Tausendstel gestempelt werden. Angefertigt werden können dagegen Gold- und Silberwaren zu jedem Feingehalte (RG. vom 16. Juli 1884 über den Feingehalt der Gold- und Silberwaren, Bek. vom 7. Januar 1886).

6. Handfeuerwaffen dürfen nach dem RG. vom 19. Mai 1891, betr. die Prüfung der Läufe und Verschlüsse der Handfeuerwaffen, nur dann feilgehalten oder in den Verkehr gebracht werden, wenn ihre Läufe und Verschlüsse in von den Landesregierungen errichteten Prüfungsanstalten geprüft und

mit Prüfungszeichen versehen sind (§ 1, Ausnahmen in § 6).

7. Die **gesetzliche Zeit** in Deutschland ist nach dem RG. vom 12. März 1893 die mittlere Sonnenzeit des 15. Längengrads östlich von Greenwich (MEZ., L. I § 56 b 3).

Wenn jedoch der Unterschied zwischen der gesetzlichen Zeit und der Ortszeit mehr als eine Viertelstunde beträgt, kann die höhere Verwaltungsbehörde bezüglich der Zeitbestimmungen im Titel VII der GewO. (gewerbliche Arbeiter, oben S. 353) und im Kinderschutzgesetze (S. 371) Abweichungen bis zu einer halben Stunde zulassen (RG. vom 31. Juli 1895, KinderschutzG. § 19).

b. Münz- und Bankwesen.

1. Auf der Grundlage des durch die Maß- und Gewichtsordnung vom 17. August 1868 geordneten Maß- und Gewichtssystems wurde kraft der dem Reiche nach RV. Art. 4[3] zustehenden Münzhoheit das Münzwesen unter grundsätzlicher Annahme der Goldwährung geregelt durch das RG. vom 4. Dezember 1871 und das später mehrfach geänderte Reichsmünzgesetz vom 9. Juli 1873. Diese Gesetze wurden ersetzt durch das **Münzgesetz vom 1. Juni 1909**; vgl. die eingehende Darstellung in G. § 2 c.

Die Münzprägung erfolgt nicht durch das Reich selbst, sondern unter seiner Aufsicht und für seine Rechnung auf den Münzstätten derjenigen Bundesstaaten, die sich dazu bereit erklären (G. § 2 c 4); Privatpersonen dürfen auf diesen Münzstätten Zwanzigmarkstücke für ihre Rechnung prägen lassen. Während ein Höchstbetrag für Goldmünzen, deren Nennwert ja ihrem inneren Wert entspricht, nicht festgestellt ist, soll nach § 8 des Münzgesetzes der Gesamtbetrag der Silbermünzen bis auf weiteres 20 Mark, derjenige der Nickel- und Kupfermünzen 2½ Mark auf den Kopf der Bevölkerung des Reichs nicht übersteigen; indessen ermächtigt § 6 des RG. vom 3. Juli 1913 über Änderungen im Finanzwesen (S. 445) den Reichskanzler, bis zur Höhe von 120 Millionen Mark einen zur Befriedigung eines außerordentlichen Bedarfs dienenden Bestand an Silbermünzen zu beschaffen und hierfür im gleichen Betrage Prägungen außerhalb der oben bestimmten Grenze vorzunehmen.

2. Neben dem Münzwesen unterwirft RV. Art. 4[3] auch die Feststellung der Grundsätze über die Emission von fundiertem und unfundiertem (G. § 3 b) **Papiergelde** der Kompetenz des Reichs. Der Ausdruck „Papiergeld" ist hier nicht in dem engeren Sinn eines Geld-

ersatzmittels, das durch Rechtssatz zum Geld erhoben ist und als Zahlungsmittel zum Nennwert angenommen werden muß (G. § 3 [2]), sondern in dem weiteren Sinn papierener Gelderſatzmittel aufzufassen.

α. Solche hat das Reich selbst ausgegeben in den Reichskassenscheinen (RG. vom 30. April 1874, geändert durch RG. vom 5. Juni 1906, G. § 3 c 1 α), die der Reichskanzler bis zum Gesamtbetrage von 120 Millionen Mark in Abschnitten zu 5 und zu 10 Mark ausfertigen zu lassen ermächtigt worden ist; die Einzelstaaten dürfen nur auf Grund eines Reichsgesetzes Papiergeld ausgeben (§ 8 des Ges.). Im Privatverkehr findet ein Zwang zur Annahme der Reichskassenscheine nicht statt; sie werden aber von allen Reichs- und einzelstaatlichen Kassen in Zahlung genommen und von der Reichshauptkasse (S. 454) jederzeit gegen bares Geld eingelöst (§ 5). Das RG. vom 3. Juli 1913 über Änderungen im Finanzwesen gestattet in § 7 die Ausgabe weiterer Reichskassenscheine bis zur Höhe von 120 Millionen Mark. Während aber die auf Grund des RG. vom 30. April 1874 ausgegebenen Reichskassenscheine unter die Einzelstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerung verteilt und zur Einziehung etwa ausgegebenen Staatspapiergeldes zu verwenden waren (§§ 1 I, 4), ist der Erlös der nach dem RG. vom 3. Juli 1913 ausgegebenen Reichskassenscheine zur Beschaffung eines gleichen Betrages in gemünztem Golde mit der Zweckbestimmung des Reichskriegsschatzes (S. 449) zu verwenden.

β. Neben den Reichskassenscheinen kommen als Gelderſatzmittel in Betracht die Banknoten (G. § 3 c 1 β). Die Befugnis zu ihrer Ausgabe kann nach § 1 I des Bankgesetzes vom 14. März 1875 nur durch Reichsgesetz erworben oder erweitert werden. Des Notenprivilegs teilhaftig sind zurzeit außer der Reichsbank nur noch die — von den ursprünglich 32 Privatnotenbanken allein übrig gebliebenen — 4 Privatnotenbanken: die Bayerische Notenbank, die Sächsische Bank, die Württembergische Notenbank und die Badische Bank (G. § 21). Aber nur die Reichsbanknoten (zu 20, 50, 100 und 1000 Mark) sind (seit der Nov. vom 1. Juni 1909 Art. 3) gesetzliches Zahlungsmittel. Eine Verpflichtung zur Annahme von Noten der 4 Privatnotenbanken bei Geldzahlungen findet nicht statt (BankG. § 2); doch sind sie von dem Umlaufsverbote des § 43 des BankG. befreit (G. § 23 [1]). Ausländische Banknoten oder sonstige unverzinsliche Inhaberschuldverschreibungen dürfen, wenn sie ausschließlich oder neben anderen Wertbestimmungen in Reichswährung oder einer deutschen Landeswährung ausgestellt sind, innerhalb des Reichsgebiets zu Zahlungen nicht benutzt werden (BankG. §§ 11, 57).

3. Die Ordnung des früher sehr zersplitterten Zettelbankwesens war die wesentliche Aufgabe des bereits

oben erwähnten Bankgesetzes vom 14. März 1875 (Novellen vom 18. Dezember 1889, 7. Juni 1899, 1. Juni 1909; vgl. auch Reichsschuldenordnung vom 19. März 1900 § 20 und das die Ausgabe von Reichsbanknoten zu 50 und 20 Mark betreffende RG. vom 20. Februar 1906).

Das Bankgesetz schuf die ihrer rechtlichen Natur nach viel umstrittene (G. § 22a) Reichsbank (S. 271), in die die Preußische Bank übergeleitet wurde und die den übrigen Notenbanken gegenüber eine bevorzugte und durch die Novellen noch weiter geförderte Stellung einnimmt, und regelte die Verhältnisse der Privatnotenbanken, also nicht etwa, wie man nach der Bezeichnung des Gesetzes vermuten könnte, das gesamte Bankwesen (RV. Art. 4[4]). Dieses ist außerdem nur noch in einzelnen Beziehungen geordnet (Hypothekenbankgesetz vom 13. Juli 1899, G. § 11b, L. III § 67a; bezüglich der Staatsbanken vgl. G. § 7c 5).

§ 51. Patent-, Muster- und Zeichenwesen.*)

a. Das Patentwesen (RV. Art. 4[5])

wurde zuerst durch das PatentG. v. 25. Mai 1877 einheitlich gestaltet. An Stelle der §§ 1—40 desselben (die ferneren Paragraphen betrafen nur Übergangsbestimmungen) trat das PatentG. vom 7. April 1891, wiederum geändert durch RG. vom 6. Juni 1911, betr. den Patentausführungszwang.

Dadurch wurde der Ausführungszwang (PatG. § 11[1]: Zurücknahme des Patents bei Nichtausführung im Inlande) für die Regel beseitigt und der Lizenzzwang (§ 11[2]: Zurücknahme des Patents bei Lizenzverweigerung) durch die Zwangslizenz ersetzt. Das auf Grund des Ges. von 1877 errichtete Patentamt umfaßt für das Patentwesen Anmelde-, eine Nichtigkeits- und Beschwerdeabteilungen; die Beschäftigung von Hilfsmitgliedern ist nach den RG. vom 18. Mai 1908, 10. März 1911 und 2. März 1914 zulässig bis zum 31. März 1916. Das Verfahren und der Rechtsschutz ist im einzelnen in L. I § 24 und H. I § 12c, 3 dargestellt; über das RG. vom 21. Mai 1900, betr. die Patentanwälte, vgl. H. I § 12[23].

b. Außer der Patentrolle führt das Patentamt nach dem das MarkenschutzG. vom 30. November 1874 ersetzenden RG. vom 12. Mai 1894 zum Schutze der Warenbezeichnungen (H. I § 12b, geändert durch

*) Literatur: Vgl. H. I § 12[5, 16]; Stenglein, Strafrechtliche Nebengesetze des Deutschen Reichs I (4. A. 11).

RG. vom 31. März 1913: Einführung der Verbandszeichen, d. h. der Warenzeichen von rechtsfähigen Gewerbsverbänden zur Kennzeichnung der Waren in den Geschäftsbetrieben ihrer Mitglieder) die Warenzeichenrolle, in die auch die Verbandszeichen eingetragen werden. Ferner führt das Patentamt nach dem RG. vom 1. Juni 1891, betr. den Schutz von Gebrauchsmustern (H. I § 12 c 2, vgl. noch RG. vom 31. März 1913 Art. 1), die Gebrauchsmusterrolle, für deren Eintragungen — anders als beim Patent und Warenzeichen — eine materielle Vorprüfung nicht vorgeschrieben ist.

Das Musterregister für Geschmacksmuster wird dagegen nach dem RG. vom 11. Januar 1876, betr. das Urheberrecht an Mustern und Modellen (H. I § 12 c 1), vom Amtsgericht geführt.

c. Dem Schutze des gewerblichen Eigentums dient ferner — abgesehen von Einzelverträgen des Deutschen Reichs — die Pariser Verbandsübereinkunft vom 20. März 1883, revidiert in Brüssel am 14. Dezember 1900 und in Washington am 2. Juni 1911 (RGBl. 13 209, vgl. H. I § 12[15] und das ReichsausführungsG. vom 31. März 1913) sowie das RG. vom 18. März 1904, betr. den Schutz von Erfindungen, Mustern und Warenzeichen auf Ausstellungen (H. I § 12[15]).

c. Verkehrswesen.*)

§ 52. Post- und Telegraphenwesen.**)

a. Die staatsrechtlichen Grundlagen.

1. RV. Art. 4[10] unterstellt der Reichskompetenz das Post- und Telegraphenwesen, jedoch in Bayern und Württemberg nur nach Maßgabe des Art. 52. Hiernach i. V. mit den Einzelbestimmungen der Art. 48 ff. ist der Rechtszustand folgender:

α. Dem Reich ausschließlich steht die Ge-

*) Borght, Verkehrswesen (2. A. 12).

**) Literatur: Vgl. II §§ 33, 35; Riggl, Das Postrecht (13); Staedler, Komm. z. Postordnung (14) u. z. PostscheckG. (14); Stenglein, Strafrechtliche Nebengesetze des Deutschen Reichs I (4. A. 11).

setzgebung über die Vorrechte der Post und Telegraphie, über die rechtlichen Verhältnisse beider Anstalten zum Publikum, über die Portofreiheiten und das Posttaxwesen, jedoch mit Ausnahme der reglementarischen und Tarifbestimmungen für den internen Verkehr innerhalb Bayerns bzw. Württembergs, sowie, unter gleicher Beschränkung, die Feststellung der Gebühren für die telegraphische Korrespondenz zu (RV. Art. 52 II).

β. Auch für die Regelung des Post- und Telegraphenverkehrs mit dem Auslande, ausgenommen den eigenen unmittelbaren Verkehr Bayerns und Württembergs mit ihren dem Reiche nicht angehörenden Nachbarstaaten (hierfür gilt noch Art. 49 des Postvertrags vom 23. November 1867), ist das Reich zuständig (RV. Art. 52 III). Die Beziehungen zu auswärtigen Post- und Telegraphenverwaltungen nimmt der Kaiser wahr (Art. 50 II, wobei zweifelhaft ist, ob die allgemeine Vorschrift des Art. 11 III, S. 245, über das Erfordernis der Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag durch die obige Sonderbestimmung eingeschränkt ist); wegen der Zuziehung von einzelstaatlichen Vertretern gemäß dem Schlußprotokolle Ziff. XI zum Bayerischen Bündnisvertrage s. S. 246.

γ. Dem Reiche steht endlich, wiederum abgesehen von Bayern und Württemberg, für das ganze Reichsgebiet die unmittelbare Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens zu, dessen Überschüsse in die Reichskasse fließen (Art. 48 I, 49; für die Übergangszeit vgl. Art. 51). Die obere Leitung gehört dem Kaiser an, dem auch der Erlaß der reglementarischen Festsetzungen und allgemeinen administrativen Anordnungen zugewiesen ist (Art. 50 I, II, vgl. jedoch S. 386).

Bezüglich der Anstellung der Beamten räumt die RV. den Landesregierungen einen beschränkten Anteil ein: vom Kaiser geht nämlich nach Art. 50 IV nur die Anstellung der bei den Verwaltungsbehörden der Post und Telegraphie in den verschiedenen Bezirken erforderlichen oberen Beamten und der zur Wahrnehmung des Aufsichts- usw. Dienstes in den Bezirken als Organe der erwähnten Behörden fungierenden Beamten aus; die andern bei den Verwaltungsbehörden erforderlichen Beamten sowie alle für den lokalen und technischen Betrieb bestimmten Beamten sind nach Art. 50 V von den Landesregierungen anzustellen. Doch sind sämtliche Beamte verpflichtet, den Kaiserlichen Anordnun-

gen Folge zu leisten, welche Verpflichtung in den Diensteid aufzunehmen ist (Art. 50 III). Auch die von den Landesregierungen angestellten Beamten sind Reichsbeamte, zwar nicht im Sinne von Art. 18 (S. 247), aber im Sinne des § 1 des RBG. (S. 273). In Wirklichkeit sind die Befugnisse der Landesregierungen noch weniger umfassend, indem die Ernennung sämtlicher Beamten (wie die gesamte Post- und Telegraphenverwaltung) fast überall vom Reiche geübt wird (vgl. RV. Art. 50 VI und die Einzelheiten in H. II § 33 b 1 α a 2).

d. Bayern und Württemberg haben noch selbständige Verwaltungen mit den aus Art. 52 ersichtlichen Maßgaben und keinen Anteil an den zur Reichskasse fließenden Einnahmen des Post- und Telegraphenwesens (Art. 52 IV).

Darunter sind jedoch nur die Reineinnahmen zu verstehen, so daß die seit 1902 bestehende Einnahmegemeinschaft Württembergs mit der Reichspostverwaltung (H. II § 33 b 1 α a 3) dem Art. 52 IV nicht zuwiderläuft. Die obere Leitung des württembergischen Telegraphenwesens steht im Fall eines Kriegs, soweit es für die Kriegszwecke eingerichtet ist, dem Kaiser zu (Militärkonvention vom 21./25. November 1870 Art. 11).

2. Das Post- und Telegraphenwesen ist im einzelnen teils durch Gesetz, teils durch Verordnung geregelt.

α. Für die Abgrenzung beider kommen nicht die allgemeinen Grundsätze (S. 230), sondern geschichtliche, finanzielle und sonstige Gründe in Betracht. Nach RV. Art. 48 II ist der Gesetzgebungsweg nicht erforderlich für diejenigen Gegenstände, deren Regelung nach den Grundsätzen der Norddeutschen Post- und Telegraphenverwaltung der reglementarischen Festsetzung oder administrativen Anordnung überlassen war, und die Verfassung des Norddeutschen Bundes verwies wieder auf die in der preußischen Verwaltung angewendeten Grundsätze. So erklärt es sich z. B., daß das Briefporto (im Fernverkehr) und die Portofreiheiten gesetzlich, dagegen die Telegrammgebühren und die Gebührenfreiheit durch Verordnungen geregelt sind. Der Grundsatz des Art. 48 II ist übrigens durchbrochen durch § 7 des RG. vom 6. April 1892 über das Telegraphenwesen des Deutschen Reichs, insofern darnach eine Erhöhung der Telegraphengebühren (seit 1. Juli 1913 auch der Funkentelegraphengebühren, RG. vom 7. März 1908) und eine Ausdehnung der bestehenden Gebührenfreiheit nur noch auf Grund eines Reichsgesetzes zulässig ist.

Träger des Verordnungsrechts ist nach Art. 50 II der Kaiser, also nicht, wie in Art. 7 [2] (S. 239), der Bundesrat, dessen Zuständigkeit hier nur ausnahmsweise, etwa für die Regelung der den drei Postverwaltungen gemeinsamen Angelegenheiten, in Frage kommen kann; denn dann ist Art. 50 II gemäß

Art. 52 I nicht anwendbar. In § 50 I des RG. vom 28. Okt. 1871 über das Postwesen des Deutschen Reichs ist allerdings der Erlaß des Reglements (der „Postordnung", s. unten) dem Reichskanzler übertragen, für einige Punkte (PostG. § 50 IV) die Beschlußfassung des Bundesrats vorgeschrieben. Ob hierin eine Änderung der RV. (Art. 50 II) liegt, ist nicht unzweifelhaft, praktisch aber bedeutungslos, da das Einverständnis des Kaisers mit der Delegation an den Reichskanzler und der Mitwirkung des Bundesrats unterstellt werden darf.

β. Der derzeitige Rechtszustand beruht im wesentlichen auf den folgenden Normen.

a. Postwesen:

1) RG. vom 28. Oktober 1871 über das Postwesen des Deutschen Reichs (Reichspostgesetz, „PostG."), geändert durch das sog. EisenbahnpostG. vom 20. Dez. 1875, EGZPO. § 13 II 4, RG. vom 20. Dez. 1899;

2) RG. vom 28. Okt. 1871 über das Posttaxwesen im Gebiete des Deutschen Reichs, geändert durch RG. vom 17. Mai 1873, 3. Nov. 1874, 20. Dez. 1899, 11. März 1901, 22. Mai 1910;

3) Bundesgesetz vom 5. Juni 1869, betr. die Portofreiheiten im Gebiete des Norddeutschen Bundes, Reichsgesetz zufolge § 2 des RG. vom 16. April 1871, betr. die Verfassung des Deutschen Reichs, für den Verkehr zwischen Württemberg und Bayern untereinander und mit dem übrigen Reichsgebiet eingeführt durch RG. vom 29. Mai 1872, in Südhessen durch RG. vom 20. Dezember 1875;

4) Postordnung vom 20. März 1900, vom Reichskanzler erlassen und (ebenso wie die zahlreichen Änderungen) im Zentralblatt für das Deutsche Reich bekanntgemacht nach § 50 PostG.

5) Postscheckordnung vom 6. Nov. 1908, auf Grund des § 2 des NachtragsetatG. vom 18. Mai 1908 vom Reichskanzler erlassen und (mit mehreren Nachträgen) im RGBl. bekanntgemacht (vgl. G. § 6 2); das Postscheckgesetz vom 26. März 1914 tritt am 1. Juli 1914 in Kraft.

b. Telegraphenwesen:

1) RG. vom 6. April 1892 über das Telegraphenwesen des Deutschen Reichs („TelG."), ergänzt durch RG. vom 7. März 1908 hinsichtlich der drahtlosen Telegraphie;

2) TelegraphenwegeG. vom 18. Dez. 1899;

3) KaiserV. vom 2. Juni 1877, betr. die gebührenfreie Beförderung von Telegrammen;

4) Telegraphenordnung vom 16. Juni 1904 („TelO."), vom Reichskanzler erlassen und im Zentralblatt f. d. D. R. bekanntgemacht, mehrfach geändert;

5) Fernsprechgebührenordnung (Reichsgesetz) vom 20. Dez. 1899.

c. Hinsichtlich der Reservate Bayerns und Württembergs vgl. PostG. § 50 V (Bayerische und Württember-

gische Postordnung), PostTaxG. § 13, RG. vom 29. Mai 1872, TelG. § 15, TelWG. § 16, KaiserV. vom 2. Juni 1877 § 7, TelO. (in der Fassung der V. vom 14. Juni 1908) § 24 IV, FernsprechGO. § 12.

b. Das internationale Post- und Telegraphenrecht ist hauptsächlich geordnet durch:

1) den Weltpostvertrag vom 26. Mai 1906 (RGBl. 07 593);

2) den Internationalen Telegraphenvertrag vom 10./22. Juli 1875;

3) den Internationalen Funkentelegraphenvertrag vom 5. Juli 1912 (RGBl. 13 373).

b. Post- und Telegraphenverwaltung.

1. Die Zentralbehörde im Reichspostgebiet ist das dem Reichskanzler unterstehende Reichspostamt (oben S. 270), dem wieder Oberpostdirektionen als Bezirksverwaltungsbehörden untergeordnet sind (die Postscheckämter umfassen regelmäßig mehrere Oberpostdirektionsbezirke). Lokale Behörden sind die Post- und Telegraphenanstalten (Postämter I., II., III. Klasse und Postagenturen). Vgl. H. II § 33 c.

2. Die mannigfaltigen, ständig erweiterten Geschäfte der Post- und Telegraphenverwaltung sind im Zusammenhang in H. II §§ 33 ff. und G. § 6 dargestellt. In weitem Umfange herrscht das Post- und Telegraphenregal (verschlossene Briefe im Fern- und Ortsverkehr, politische, öfter als einmal wöchentlich erscheinende Zeitungen, Verbot aller Privat-Posten, Herstellung eigener Telegraphenlinien nur innerhalb der Grenzen eines Grundstücks und für Betriebszwecke; Funkentelegraphie nur mit Reichsgenehmigung), anderseits auch — und zwar nicht nur bei postzwangspflichtigen Gegenständen — ein Kontrahierungszwang, zumal der Post- und Telegraphenbetrieb nicht ausschließlich auf Vermögenserwerb gerichtet ist, sondern in erster Linie dem Gemeinwohle dient (vgl. RGZ. 73 271).

Weder hierdurch noch durch den die Güterbeförderung der Reichs- und Landespostverwaltungen von dem VI. Abschnitte (Frachtgeschäfte) ausnehmenden § 452 HGB. oder die Möglichkeit der Gebühreneinziehung im Verwaltungszwangswege (PostG. § 25, FernsprechgebO. § 8) wird jedoch richtiger Ansicht nach die Auffassung ausgeschlossen, daß das Rechtsverhältnis zwischen Post und Publikum ein vertragsmäßiges und der Ergänzung durch das BGB. zugänglich ist; vgl. hierüber sowie über die

rechtliche Natur der Postordnung (Vertragsbestandteil, revisible Rechtsnorm?) H. II 33 b 1 α, 34 b 1 α, auch PostscheckG. § 9 (Haftung der Postverwaltung gegenüber dem Kontoinhaber für die ordnungsmäßige — nicht auch für die rechtzeitige — Ausführung der Aufträge).

§ 53. Eisenbahnwesen. Wegerecht.*)

a. Eisenbahnwesen.

1. Die staatsrechtlichen Grundlagen.

α. Entwicklung.

Als nach der Erfindung der Dampflokomotive die Entwicklung des Eisenbahnwesens im vierten Jahrzehnte des vorigen Jahrhunderts einsetzte, war die Stellungnahme der einzelnen Staaten (auch außerhalb Deutschlands) zu dem neuen Verkehrsmittel verschieden. Die Bedeutung des letztern wurde anfänglich verkannt, und der Bau und Betrieb der Eisenbahnen wurde vielfach dem privaten Unternehmertum überlassen (Privatbahn- im Gegensatze zum Staatsbahnsystem). In Preußen kamen verfassungsrechtliche Schwierigkeiten hinzu: Die KglV. vom 17. Januar 1820 wegen der künftigen Behandlung des gesamten Staatsschuldenwesens bestimmte in § II: „Sollte der Staat künftighin zu seiner Erhaltung oder zur Förderung des allgemeinen Besten in die Notwendigkeit kommen, zur Aufnahme eines neuen Darlehens zu schreiten, so kann solches nur mit Zuziehung und unter Mitgarantie der künftigen reichsständischen Versammlung geschehn." Diese reichsständische Versammlung fehlte aber noch. Das Erfordernis einer Anleihe für den Bau einer Staatsbahn nach dem Osten wurde jedoch mitbestimmend für die Einberufung eines „Vereinigten Landtags" (Patent vom 3. Februar 1847, die ständischen Einrichtungen betreffend, S. 516), der aber 1847 die Anleihe für die Ostbahn ablehnte. Erst seit 1850 begann der Staat in Preußen Eisenbahnen zu bauen, ohne zunächst die Konzessionierung weiterer Privatbahnen auszuschließen (gemischtes System).

β. So bestanden z. B. der Errichtung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reichs in Deutschland zahlreiche Privatbahnen. Aber es machte sich ein Bedürfnis nach größerer Einheitlichkeit geltend. RV. Art. 48 übertrug dem Reiche die Beaufsichtigung und Gesetzgebung über das Eisenbahnwesen im Interesse der Landesverteidigung und des allgemeinen (nicht des lokalen) Verkehrs. Ein Reichseisenbahngesetz kam freilich nicht zustande, und auch der Plan Bismarcks, das Reich zum Eigen-

*) Zum Eisenbahnwesen vgl. die Literaturangaben in H. II § 31, zum Wegerecht: Germershausen, Das Wegerecht und die Wegeverwaltung in Preußen (3. A. 07); Kommentar z. PrWegereinG. v. Hahn (2. A. 13); Hecht (2. A. 13).

tümer der deutschen Bahnen zu machen, scheiterte. Nur das Staatsbahnsystem wurde seitdem von Preußen und anderen Bundesstaaten hinsichtlich der wichtigeren Linien im allgemeinen durchgeführt. In Elsaß-Lothringen nahm das Reich die durch Zusatzart. I zum Frankfurter Frieden erworbenen Bahnen in eigene Verwaltung, woran auch die Verfassung von 1911 (S. 485) nichts geändert hat.

2. Gegenwärtiger Rechtszustand.

Die durch RV. Art. 48 begründete Reichszuständigkeit ist richtiger Ansicht nach (Laband) sachlich unbeschränkt (über die territoriale Beschränkung zugunsten Bayerns siehe unten S. 390). Hiernach stellen die Art. 41—47 der RV. bis zum Zustandekommen eines Reichseisenbahngesetzes eine Art provisorisches Eisenbahngesetz dar.

3. Anlegung und Betrieb der Eisenbahnen.

α. Die Voraussetzungen für die Anlegung von Eisenbahnen richten sich im allgemeinen nach Landesrecht, in Preußen also (H. II § 31 c 3) noch großenteils nach dem PrG. vom 3. November 1838 über die Eisenbahnunternehmungen (für Kleinbahnen und Privatanschlußbahnen vgl. das PrG. vom 28. Juli 1892, H. II § 31 c 5). Doch erhält das Reichseisenbahnamt (S. 271) durch Vorlegung der Konzessionsbedingungen usw. Gelegenheit zur Prüfung, ob die Interessen der Landesverteidigung und des allgemeinen Verkehrs gewahrt sind.

Durch den auch für Bayern gültigen Art. 41 I RV. ist aber die Möglichkeit gewährt, Eisenbahnen, welche im Interesse der Verteidigung Deutschlands oder im Interesse des gemeinsamen Verkehrs für nötig erachtet werden, kraft Reichsgesetzes auch gegen den Widerspruch der mit ihrem Gebiete beteiligten Bundesglieder — unbeschadet ihrer Landeshoheitsrechte — für Rechnung des Reichs anzulegen oder an Privatunternehmer zur Ausführung zu konzessionieren, und jede bestehende Eisenbahnverwaltung muß sich nach Art. 41, II den Anschluß neu angelegter Eisenbahnen auf deren Kosten gefallen lassen.

β. Die Einheitlichkeit des Betriebs sucht Art. 42

zu erreichen, indem er die Verpflichtung der Bundesregierungen enthält, die deutschen Eisenbahnen im Interesse des allgemeinen Verkehrs wie ein einheitliches Netz zu verwalten und hierzu auch die neu herzustellenden Bahnen nach einheitlichen Normen anlegen und ausrüsten zu lassen.

Demgemäß sollten nach Art. 43, 1 übereinstimmende Betriebseinrichtungen getroffen, insbesondere gleiche Bahnpolizeireglements eingeführt werden. Auf Grund dieser beiden Artikel hat der Bundesrat erlassen:

a. Eisenbahnbau- und Betriebsordnung vom 4. November 1904,

b. Eisenbahnsignalordnung vom 24. Juni 1907,

c. Bestimmungen über die Befähigung von Eisenbahnbetriebs- und Polizeibeamten vom 8. März 1906, sämtlich durch spätere Bekanntmachungen abgeändert. Der Erlaß einheitlicher (und revisibler, vgl. RGZ. 53 397) Ordnungen durch den Bundesrat anstatt, wie man nach dem Wortlaute des Art. 43, 1 annehmen sollte, „gleicher" Reglements der einzelnen Regierungen wird gewöhnlich um deswillen für zulässig erachtet, weil die Einzelregierungen in ihrer Gesamtheit den Bundesrat bilden (vgl. KG. im Recht 11 235). Eine unmittelbare Zuständigkeit des Bundesrats ist jedenfalls nach Art. 43, 2 i. V. mit Art. 7^2 (S. 239) insoweit anzuerkennen, als es sich um die Erhaltung der Bahnen in sicherem baulichem Zustand und um die Ausrüstung mit Betriebsmaterial handelt. Die Art. 42, 43 gelten für Bayern nicht; vgl. jedoch Art. 46 III.

Art. 44, auf Bayern ebenfalls unanwendbar, verpflichtet die Eisenbahnverwaltungen zur Einführung der für den durchgehenden Verkehr erforderlichen Personenzüge und der nötigen Güterzüge sowie von direkten Expeditionen im Personen- und Güterverkehre.

γ. Bezüglich des Tarifwesens steht dem Reiche nur die Kontrolle zu (Art. 45, für Bayern nicht gültig). Es soll nach Art 45^2 dahin wirken, daß die möglichste Gleichmäßigkeit und Herabsetzung der Tarife erzielt werde. Tarife vorschreiben kann das Reich also nicht, außer bei eintretenden Notständen nach Maßgabe des Art. 46 I.

Viel umstritten ist die fernere, auf die Transportbedingungen bezügliche Bestimmung des Art. 45, in dessen Ziff. 1 als Aufgabe des Reichs bezeichnet wird, dahin zu wirken, daß auf allen deutschen Eisenbahnen übereinstimmende Betriebsreglements eingeführt werden. Unter ausdrücklicher Bezugnahme auf Art. 45 hat der Bundesrat (an Stelle des früheren Betriebsreglements von 1874 und der Eisenbahnverkehrsordnungen von 1892 und 1899) die Eisenbahnverkehrsordnung vom 23. Dezember 1908 („EVerkO.") für die Haupt- und Nebeneisen-

bahnen erlassen. Da diese durch das HGB. (§§ 454, 471, 472) zur objektiven Rechtsnorm erhoben (also revisibel geworden) ist, verneint Laband ihre Rechtsgültigkeit mit der Begründung, daß mangels besonderer Bestimmung der Bundesrat zum Erlaß eines solchen „Privatrechtsgesetzes" nicht befugt sei. Die Zuständigkeit des Bundesrats wird von andern aus einer stillschweigenden Ermächtigung durch das HGB., das an zahlreichen Stellen auf die EBO. verweist, gefolgert.

b. Nach Art. 47 haben endlich sämtliche Eisenbahnverwaltungen (auch die bayerischen) den Anforderungen der Behörden des Reichs in betreff der Benutzung der Eisenbahnen zum Zwecke der Verteidigung Deutschlands unweigerlich Folge zu leisten. Insbesondere ist das Militär und alles Kriegsmaterial zu gleichen ermäßigten Sätzen zu befördern.

Vgl. RG. vom 24. Mai 1898 über die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Frieden § 15 und RG. vom 13. Juni 1873 über die Kriegsleistungen §§ 28 ff. (S. 307), sowie die Militärtransportordnung und den Militärtarif vom 18. Januar 1899, beide oft geändert.

c. Innerhalb der durch die RV. bestimmten Zuständigkeit des Reichs hat das durch RG. vom 27. Juni 1873 errichtete Reichseisenbahnamt (S. 271) das Aufsichtsrecht über das Eisenbahnwesen wahrzunehmen, für die Ausführung der in der RV. und sonstigen Gesetzen usw. enthaltenen Bestimmungen Sorge zu tragen und auf Abstellung etwaiger Mängel hinzuwirken.

Privateisenbahnen gegenüber hat das Reichseisenbahnamt zur Durchführung seiner Verfügungen dieselben Befugnisse wie die Aufsichtsbehörde des betreffenden Bundesstaats; werden Zwangsmaßregeln erforderlich, so müssen die einzelstaatlichen Eisenbahnaufsichtsbehörden den deshalb an sie ergehenden Ersuchen entsprechen. Staatseisenbahnverwaltungen sind nötigenfalls zur Erfüllung ihrer Pflichten im verfassungsmäßigen Wege (RV. Art. 7^3, 17, 19, S. 247) anzuhalten, während den Reichseisenbahnen gegenüber der Reichskanzler die Verfügungen des Reichseisenbahnamts zum Vollzuge bringt. Über Gegenvorstellungen gegen vom Reichseisenbahnamte verfügte Maßregeln, die nach der Behauptung des Betroffenen in den Gesetzen und rechtsgültigen Vorschriften nicht begründet sind, beschließt das durch richterliche Beamte verstärkte Amt.

ζ. Über die Stellung der Eisenbahnunternehmungen im Gewerberechte s. S. 329.

Wegen der erhöhten Betriebsgefahr ist die Haftung des Betriebsunternehmers besonders gesteigert (RG. vom 7. Juni 1871, betr. die Verbindlichkeit zum Schadensersatz für

die bei dem Betriebe von Eisenbahnen usw. herbeigeführten Tötungen und Körperverletzungen, „Haftpflichtgesetz): Haftung für jeden auch zufälligen Schaden, wenn der Betriebsunternehmer nicht Vorliegen höherer Gewalt (unabwendbaren Zufalls) oder eigenen Verschuldens des Getöteten oder Verletzten beweist. Für Sachschäden gilt in Preußen der gleiche Grundsatz nur für die Hauptbahnen (EisenbahnG. § 25); für Klein- und Straßenbahnen steht die reichsgesetzliche Erstreckung der Haftung auf Sachschäden bevor.

Im übrigen muß auf die eingehende, auch das öffentliche und internationale Eisenbahnrecht umfassende Darstellung in H. II §§ 31, 32 verwiesen werden.

b. Wegerecht.

1. Wie das Eisenbahnwesen, unterliegt auch die Herstellung von Land- und Wasserstraßen im Interesse der Landesverteidigung und des allgemeinen Verkehrs der Reichskompetenz nach RV. Art. 4[8]. Eine allgemeine reichsrechtliche Regelung ist bisher aber nicht erfolgt.

α. Der Nordostseekanal und das RG. vom 24. Dezember 1911, betr. den Ausbau der deutschen Wasserstraßen und die Erhebung von Schiffahrtsabgaben, sind S. 396, 401 behandelt.

β. Über Straßen und Wege sowie das Fluchtliniengesetz vgl. L. I § 29 II b 3 α und den PrMinErl. vom 1. Juni 1910 (neue Einteilung der Wege). Träger der öffentlichrechtlichen Wegebaulast können in Preußen sowohl Gemeinden und andere öffentliche Verbände (Provinzial-, Kreis-, Gemeindewege — der Staat kommt nur noch in geringem Umfange in Betracht, vgl. S. 679) — als auch auf Grund besonderen öffentlichrechtlichen Titels (z. B. eines Hebungsrechts, Wegeordnung für Ostpreußen vom 10. Juli 1911 § 26) Privatpersonen sein. Sie umfaßt in der Regel auch die Unterhaltung und die Beseitigung von Verkehrshindernissen. Dagegen liegt die sog. „polizeimäßige Reinigung" öffentlicher Wege, die — weitergehend — auch die Reinigung im Interesse der Gesundheitspflege und Reinlichkeit umfaßt, einschließlich der Schneeräumung, des Bestreuens mit abstumpfenden Stoffen und des Besprengens zur Verhinderung von Staubentwicklung, nach dem PrG. vom 1. Juli 1912 über die Reinigung öffentlicher Wege in der Regel der Gemeinde ob, zu deren Bezirk der Weg gehört, und soweit tritt die Pflicht des Wegebaupflichtigen zur verkehrsmäßigen Reinigung nicht ein. Die polizeimäßige Reinigung beschränkt sich jedoch auf Wege, die überwiegend dem inneren Verkehr der Ortschaft dienen. Durch Ortsstatut kann die Verpflichtung zur polizeimäßigen Reinigung den Eigentümern der angrenzenden Grundstücke oder einzelnen Klassen derselben auferlegt werden; wegen des früheren Rechtszustandes vgl. RGZ. 52 423; 76 164 (nicht unbedenklich) und § 3 des WegereinigungsG.

Die außerordentliche Wegebaulast der Unternehmer von Fabriken usw. mit Rücksicht auf besondere Inanspruchnahme öffentlicher Wege ist geregelt durch das PrG. vom 18. August 1902, betr. die Vorausleistungen zum Wegebau.

2. Die Benutzung der Wege ist teils durch Reichsrecht (vgl. z. B. StGB. § 366), teils durch das — sehr zersplitterte — Landesrecht geordnet.

α. Für die alten preußischen Provinzen sind von Bedeutung die KglV. vom 17. März 1839, betr. den Verkehr auf den Kunststraßen (nur noch teilweise gültig), die zusätzlichen Vorschriften zur AKO. vom 29. Februar 1840 und das PrG. vom 20. Juni 1887, mit Bestimmungen über die Beschaffenheit der Räder, der Ladung, Anhalten usw. Benutzungsgebühren kommen vielfach noch vor bezüglich der Kreis-, Gemeinde- und Privatchausseen (vgl. PrG. vom 27. Mai 1874, betr. die Einstellung der Erhebung des Chausseegelds auf den Staatsstraßen); die Verleihung des Rechts zur Erhebung (vgl. ALR. II, 15, 90 ff.) ist 1908 dem Minister der öffentlichen Arbeiten und von diesem auf die Regierungspräsidenten übertragen worden. Vgl. noch den Tarif vom 29. Februar 1840 mit Nachträgen vom 6. Juni 1904 und 23. April 1908.

β. Wegepolizeibehörde (ZustG. §§ 55 ff.) ist im allgemeinen die Ortspolizeibehörde; doch liegt die Chausseepolizei auf dem flachen Lande dem Landrat, die Chaussee bau polizei dem Regierungspräsidenten ob. Privatwege unterstehen der Wegepolizei nicht, können aber selbstverständlich nach allgemeinen Grundsätzen, z. B. ALR. II, 17, 10 (S. 661), Anlaß zu polizeilichem Einschreiten bieten.

§ 54. Schiffahrt.*)

a. Begriff der Wasserstraßen.

1. Wasserstraßen sind:

α. das Meer, von dem aber nur die Küstengewässer (S. 20) und die Seehäfen als Teile des Staatsgebiets Gegenstand der staatlichen Gesetzgebung und Verwaltung sind;

---

*) Literatur: Zum PrWasserG. die Ausgaben von: Bitta und v. Kries (13), Gottschalk (13), Hermes (13), Hippel (13), Lenhard und Reichau (13), Wulff und Herold (13). Zum SchiffAbgG. die Ausgaben von Geigel (12), Graßmann (12), Peters (12). Zum BayWasserG. v. 23. 3. 07 die Ausgaben von: Brenner (08), Eymann (08), Harster und Casimir (08). Zum SächsWasserG. v. 12. 3. 09 von: Ferchland (09), Meyer (10), Schelcher (10). Zum BadWasserG. v. 26. 6. 99 von: Wiener (1900).

β. die Binnengewässer, die entweder natürliche Wasserstraßen (Flüsse, Binnenseen) oder künstliche Wasserstraßen (Schiffahrtskanäle) sind.

Letztere sind — wenigstens in Preußen — gewöhnlich staatliche Unternehmungen; Ausnahmen bilden u. a. der Teltowkanal, ein Unternehmen des Kreises Teltow, und der vom Reiche gebaute Nord-Ostsee-Kanal (S. 396).

2. Die Beförderung auf Wasserstraßen erfolgt durch Schiffahrt (See- und Binnenschiffahrt) und durch Flößerei (zahme, wenn mit verbundenen, wilde, wenn mit unverbundenen Hölzern betrieben).

Die Schiff- und Flößbarkeit ist nach deutscher Auffassung das Merkmal des öffentlichen Flusses (vgl. ALR. II, 14, 21 und L. I § 29 II b 3 β), während das rR. dieses Merkmal in der Wassermenge fand (flumen perenne). Das preußische Wassergesetz vom 7. April 1913, das das bisher in Preußen sehr zersplitterte Wasserrecht (vgl. EGBGB. Art. 65) kodifiziert (in Kraft seit 1. Mai 1914, KglV. vom 13. April 1914), kennt den Begriff des öffentlichen Flusses als solchen nicht mehr.

α. Der Benutzung zur Schiffahrt und Flößerei mit verbundenen Hölzern im öffentlichen Verkehr unterliegen nach § 26 die „Wasserläufe erster Ordnung", d. h. diejenigen Strecken natürlicher und künstlicher Wasserläufe, die in dem dem Gesetze angehängten Verzeichnis unter I und II aufgeführt sind (§ 2 I [1]). Demgegenüber sind „Wasserläufe zweiter Ordnung" die Strecken natürlicher und künstlicher Wasserläufe, die nicht zur ersten Ordnung gehören, aber immerhin für die Wasserwirtschaft von größerer Bedeutung und in einem vom Oberpräsidenten aufzustellenden Verzeichnis eingetragen sind (§§ 2 I, [2], 4), und „Wasserläufe dritter Ordnung" alle andern Strecken natürlicher und künstlicher Wasserläufe (§ 2 I, [3]). Auf Wasserläufen zweiter und dritter Ordnung ist ein öffentlicher Verkehr nur in beschränktem Maße zugelassen (z. B. § 25 II: Kahnfahren, soweit bisher gemeinüblich; bezüglich der Flößerei vgl. §§ 31 ff.). Im wesentlichen entsprechen die Wasserläufe erster Ordnung den früheren öffentlichen Flüssen, die Wasserläufe zweiter und dritter Ordnung den früheren Privatflüssen; doch versucht das Wassergesetz den privatrechtlichen Eigentumsbegriff (vgl. L. I § 29 II b 3 β a) auf alle Wasserläufe zu übertragen, indem es das Eigentum an den Wasserläufen erster Ordnung grundsätzlich dem Staat, an den Wasserläufen zweiter und dritter Ordnung grundsätzlich den Anliegern zuweist (§§ 7 ff.).

Zum WürttWasserG. v. 1. 12. 1900 von: Bierer (02), Haller (02), Nieder (02).

Vgl. ferner Born, Wasserpolizeirecht (05); Peters, Schiffahrtsabgaben (06, 08); Schenkel, Badisches Wasserrecht (2. A. 02).

β. Das Pr. Wassergesetz regelt das gesamte Wasserrecht in privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Beziehung mit Einschluß des Deichwesens, jedoch nicht: die Rechtsverhältnisse der Fischerei (L. III § 26b und PrG. vom 2. September 1911 über den Erwerb von Fischereiberechtigungen durch den Staat und das Aufgebot von Fischereiberechtigungen), des Meeres, seiner Häfen und Ufer (S. 20 und L. I § 29 I, vgl. aber § 291: Seedeiche an der Ostsee), das Mühlenrecht (L. III § 18b, abgesehen vom Stauwesen), die Anlegung und Unterhaltung von Brücken (vgl. ALR. II, 15, 52 ff.) und das Fährregal (ALR. II, 15, 50 f.); vgl. ferner §§ 386 ff. Neugeschaffen sind die Wasserbücher zur Eintragung von Rechten und Unterhaltungspflichten mit der Vermutung der Richtigkeit, aber nicht gegenüber dem Grundbuch (§§ 182 ff.) und das Landeswasseramt in Berlin als zweit- und letztinstanzliche Beschlußbehörde für bestimmte Fälle (§§ 370 ff., KglV. vom 18. März 1914). Die Wasserpolizei bei den Wasserläufen erster Ordnung wie auch die Schiffahrtspolizei liegt im allgemeinen in der Hand des Regierungs- bzw. des Oberpräsidenten (WasserG. §§ 342 ff., LVG. § 138).

γ. Zwecks Verbesserung der Schiffbarkeit (aber auch zu andern Zwecken, wie Verbesserung der Landeskulturverhältnisse, vgl. PrWasserstraßenG. vom 1. April 1905 § 11) werden oft Flußregulierungen (z. B. durch Vertiefung der Fahrrinne) oder, wo diese nicht genügen, Flußkanalisierungen (durch den Einbau von Wehren zur Aufstauung des fließenden Wassers und von Schleusenanlagen zur Überwindung der ververschiedenen Staustufen) vorgenommen. Das Preußische Wassergesetz unterscheidet für natürliche und künstliche Wasserläufe erster und zweiter Ordnung (vgl. aber auch § 175) „Ausbauunternehmungen", die die Einlegung von Stauwerken, eine die Befahrung mit größeren Fahrzeugen bezweckende Vertiefung, die Herstellung eines neuen Bettes, die Durchführung einer Hochwasserregulierung, und solche, die andere über die Unterhaltung hinausgehende Verbesserungen zum Gegenstande haben (§ 153 I).

δ. In Preußen wurden 1911 die Binnenschiffahrtsstraßen berechnet auf 5700 km freier Flußlauf, 2130 km kanalisierter Flußlauf und 1831 km Schiffahrtskanal. Über die Rolle, die die z. T. sehr erheblichen Flußregulierungskosten bei der Abänderung des Art. 54 RV. spielten, s. S. 402.

Kanalvorlage schlechthin heißt das 1899 dem preuß. Abgeordnetenhause vorgelegte Projekt eines Dortmund-Rhein-Kanals und eines diesen mit der Elbe verbindenden „Mittellandkanals". Diese auf 260 Millionen veranschlagten Kanäle sollten den landwirtschaftlichen Osten mit dem industriellen Westen verbinden und einen billigen Austausch ihrer Produkte ermöglichen. Die Vorlage scheiterte an dem Widerstande der Konservativen, trotzdem die Regierung ihren Verwaltungsbeamten, soweit sie Abgeordnete waren, bei Ablehnung die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand (S. 646) androhte, was

auch durchgeführt wurde („Kanalrebellen", später wieder angestellt, so der bisherige Minister des Innern, gegenwärtige Statthalter von Elsaß-Lothringen, v. Dallwitz). Erst 1905 wurde der Dortmund-Rhein-Kanal und die Strecke vom Dortmund-Ems-Kanal bis Hannover bewilligt; die Verbindung zur Elbe fehlt aber immer noch.

b. Der Nord-Ostsee-Kanal.

Von der durch RV. Art. 4[8] begründeten Zuständigkeit für die Herstellung von Wasserstraßen im Interesse der Landesverteidigung und des allgemeinen Verkehrs (S. 392) hat das Reich Gebrauch gemacht durch das RG. vom 16. März 1886, betr. die Herstellung des Nord-Ostsee-Kanals (Kaiser-Wilhelm-Kanal).

Dieser dient nicht nur den Zwecken der Kriegsflotte (§ 1 des Ges.), sondern in hervorragendem Maße auch der Entwicklung des Handels und der Schiffahrt (Abkürzung der Fahrt durch Vermeidung der gefährlichen Reise um das Kap Skagen): 1912 benutzten den Kanal 54 746 abgabepflichtige Schiffe, davon 45 855 deutsche. Für die Benutzung werden, außer von zur Führung der Reichskriegsflagge berechtigten und gleichgestellten Fahrzeugen (§ 2 des RG. vom 20. Juni 1899), Gebühren erhoben (vgl. RG. vom 8. Juni 1912), die als öffentlich-rechtliche Abgaben (RGZ. 68 366; vgl. auch 79 101; 81 316) der Beitreibung im Verwaltungszwangsverfahren gemäß den in Preußen geltenden Vorschriften unterliegen und gegen Hinterziehung durch besondere Strafbestimmungen geschützt sind (RG. vom 20. Juni 1899 §§ 7 ff., RG. vom 24. Dezember 1911, betr. den Ausbau der deutschen Wasserstraßen usw. Art. IV § 8). 1912 betrugen die gesamten Einnahmen über 4 Mill. Mark, denen allerdings sehr erhebliche Ausgaben gegenüberstanden. Zurzeit wird der Kanal auf Kosten des Reichs erweitert. Die Verwaltung führt das Kaiserl. Kanalamt in Kiel (AE. vom 15. Juni 1895), das zur Regelung des Verkehrs eine neue Betriebsordnung vom 23. Februar 1911 erlassen hat (revisible Rechtsnorm, RG. im Recht 14 Nr. 233). Die preußischen Hoheitsverhältnisse sind an sich unberührt geblieben. So ermächtigt — in Anknüpfung an den gegenwärtigen Rechtszustand (vgl. LVG. § 138 I) — das PrWassergesetz vom 7. April 1913 in § 349 den zuständigen Minister, für den unter die Wasserläufe erster Ordnung (S. 394) eingereihten Kaiser-Wilhelm-Kanal die wasserpolizeilichen Befugnisse des Regierungspräsidenten (S. 395) auf den Präsidenten des Kaiserlichen Kanalamts zu übertragen.

c. Die privatrechtliche Regelung

des Seeverkehrs, der Binnenschiffahrt und der Flößerei findet sich im HGB. §§ 474 ff. (H. II §§ 45 ff.), in der Seemannsordnung vom 2. Juni 1902 (H. II § 46[3]) und den RG. vom 20. Mai 1898, betr. die privatrecht-

lichen Verhältnisse der Binnenschiffahrt, und vom 15. Juni 1895, betr. die privatrechtlichen Verhältnisse der Flößerei (H. II § 57, L. I § 30 c). Doch enthalten diese Gesetze z. T. auch öffentliches Recht.

d. Der Flößerei- und Schiffahrtsbetrieb auf den mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstraßen

und der Zustand der letztern gehört nach RV. Art. 4 9 zur Reichszuständigkeit. Auch hier hat das Reich, wenn man von dem unten bei den Schiffahrtsabgaben zu erörternden RG. vom 24. Dezember 1911, betr. den Ausbau der deutschen Wasserstraßen usw., absieht, von seinen Befugnissen noch keinen Gebrauch gemacht. Dagegen sind die Schiffahrtsverhältnisse der größeren Ströme durch Vereinbarungen der Uferstaaten, z. T. auch durch internationale Verträge geregelt („konventionelle Ströme" im Gegensatze zu den „privativen"). Diese Vereinbarungen betreffen im allgemeinen — unbeschadet der Gebietshoheit der Uferstaaten — die den letztern obliegende Sorge für die Erhaltung der Schiffbarkeit, die gemeinsame Feststellung der Schiffahrtsordnungen, die Freiheit der Schiffahrt für die Schiffe aller Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft (in Durchführung eines völkerrechtlichen Grundsatzes für die mit dem Meer — mare liberum, S. 20 — in Verbindung stehenden „internationalen" Ströme) und die Beschränkungen der Schiffahrtsabgaben; sie werden mitunter durch Landesausführungsgesetze ergänzt.

Für Preußen kommen namentlich in Betracht:

1. Revidierte Rheinschiffahrtsakte vom 17. Okt. 1868 (GS. 69 798) mit Zusatzartikel vom 18. September 1895 (GS. 98 265) und Abänderung vom 4. Juni 1898 (GS. 1900 9), sowie das Ausführungsgesetz vom 17. März 1870, PrG. vom 26. Juli 1897 über den Erlaß polizeilicher Strafverfügungen wegen Übertretung strom- und schiffahrtspolizeilicher Vorschriften auf Elbe und Rhein und die Rheinschiffahrtspolizeiordnung vom 1. Januar 1913; bezüglich der Rheinschiffahrtsgerichte und der Vollstreckbarkeit ihrer Urteile s. Z. I § 11 b 3, Z. II § 15 38;

2. Elbschiffahrtsakte vom 23. Juni 1821 (GS. 22 10) mit Additionalakte vom 13. April 1844; vgl. auch das zu 1 erwähnte PrG. vom 26. Juli 1897 und bezüglich der Elbzollgerichte Z. I § 11 b 3, Z. II § 15 38;

3. Weserschiffahrtsakte vom 10. September 1823 (GS. 24 25) mit Additionalakte vom 3. September 1857 (GS. 58 453).

e. Handelsmarine.

1. Begriff der Kauffahrteischiffe.

Kauffahrteischiffe, d. h. nach § 1 des RG. vom 22. Juni 1899, betr. das Flaggenrecht der Kauffahrteischiffe („FlaggenG."), die zum Erwerbe durch die Seefahrt bestimmten Schiffe mit Einschluß der Lotsen-, Hochseefischerei-, Bergungs- und Schleppfahrzeuge (nicht aber Feuerschiffe, RGZ. 38 86), bilden nach RV. Art. 54 I eine einheitliche Handelsmarine, selbstverständlich nicht in dem Sinne, in dem die Kriegsmarine in Art. 53 (S. 287) als einheitliche bezeichnet ist. Gemeint ist vielmehr die gleichmäßige rechtliche Behandlung in bestimmten, unten zu erörternden Beziehungen und die durch Art. 4[7] zur Reichssache erklärte Gemeinsamkeit des Schutzes der deutschen Schiffahrt und ihrer Flagge im internationalen Seeverkehre, die „Reichsangehörigkeit" der deutschen Schiffe (Laband), vergleichbar dem gemeinsamen Indigenat des Art. 3 (S. 227).

2. Flaggenrecht.

Die Einheitlichkeit der Handelsmarine in dieser Bedeutung kommt zum Ausdruck in der Flagge, zu deren Farben (ebenso wie für die Kriegsmarine) durch Art. 55 schwarz-weiß-rot — eine Verbindung der preußischen (schwarz-weiß) mit der hanseatischen Flagge (rot-weiß) — bestimmt worden sind.

α. Die Form der Reichsflagge und die Art ihrer Führung wird nach FlaggenG. § 1 II durch Kaiserl. Verordnung geregelt. In Kraft sind noch die V. vom 25. Oktober 1867 (auf Grund des früheren Gesetzes von 1867) und vom 8. November 1892, die ergänzt werden durch die KaisV. vom 21. August 1900, betr. Zeigen der Nationalflagge durch Kauffahrteischiffe (vgl. FlaggenG. § 22), und die Erlasse vom 1. Juli 1896 und 7. Februar 1903, wonach unter gewissen Voraussetzungen die als Offiziere des Beurlaubtenstandes usw. der Kriegsmarine angehörigen Führer deutscher Seehandelsschiffe das Eiserne Kreuz auf der deutschen Handelsflagge führen dürfen.

β. Die zum Erwerbe durch die Seefahrt bestimmten Schiffe haben als Nationalflagge ausschließlich die Reichsflagge zu führen (FlaggenG. § 1 I; über die Ausdehnung des Gesetzes auf andere Seefahrzeuge vgl. § 26 in der Fassung des

RG. vom 29. Mai 1901). Die Führung der Flagge des Bundesstaats ist daneben statthaft, nur nicht als Nationalflagge. Zur Führung der Reichsflagge sind die Kauffahrteischiffe nur dann berechtigt, wenn sie im ausschließlichen Eigentume von Reichsangehörigen stehen (§ 2). Vgl. hierzu HGB. § 503 II, wonach die Veräußerung einer Schiffspart an einen Ausländer der Zustimmung der übrigen Partner bedarf, weil dadurch das Flaggenrecht verloren geht; und FlaggenG. § 3, wonach bei sonstigem Anfall einer Schiffspart an einen Ausländer die übrigen Mitreeder, falls sie mindestens 2/3 besitzen, die Versteigerung der Schiffspart des Ausländers beantragen können mit allein zulässigem Zuschlag an einen Inländer.

Das Recht des Schiffs zur Führung der Reichsflagge wird durch das Schiffszertifikat, d. h. die mit dem Inhalte der Eintragung in das Schiffsregister übereinstimmende Urkunde, nachgewiesen und darf vor deren Erteilung nicht ausgeübt werden, außer durch Schiffe von nicht mehr als 50 cbm Bruttoraumgehalt, die nicht eintragungspflichtig sind (§§ 10 ff.). Die unbefugte oder verfrühte Führung der Reichsflagge ist strafbar (§§ 18 ff.); nach Maßgabe des § 18, 2 kann ersterenfalls auf Einziehung des Schiffs erkannt werden. Über die Überwachung der Innehaltung der wegen Führung der Reichsflagge bestehenden Vorschriften s. KonsulatsG. § 30 (Reichskonsuln), KaiserV. vom 21. August 1900 § 3 (Kommandanten der Schiffe der Kriegsmarine) und § 4 (Hafenpolizeibehörden).

Das Schiffsregister ist ein öffentliches, ohne Nachweis eines Interesses jedermann zugängliches Buch. Es wird beim Amtsgericht des Heimathafens geführt, d. h. des Hafens, von dem aus die Seefahrt mit dem Schiff betrieben werden soll. Auch die größeren Binnenschiffe (Dampfschiffe von mehr als 15 000, in Preußen nach der KglV. vom 31. Oktober 1910 auf Antrag auch solche von mehr als 5000, Segelschiffe von mehr als 20 000 kg Tragfähigkeit) werden registriert (RG. betr. die privatrechtl. Verhältnisse der Binnenschiffahrt — „BinnenSchG." — vom 20. Mai 1898 §§ 119 ff.).

Das Schiffsregister ist dem Grundbuch nachgebildet, unterscheidet sich aber von ihm dadurch, daß das Grundbuch auch hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse, das Schiffsregister nur hinsichtlich der Belastung öffentlichen Glauben genießt, weil die Veräußerung von Schiffen sich wie die beweglicher Sachen durch Einigung und Übergabe (bei Seeschiffen auch durch bloße Einigung, HGB. § 474), also außerhalb des Registers vollzieht. Aber auch in Ansehung der Belastung ist wegen der Zulassung der dem Grundbuchwesen unbekannten gesetzlichen Pfandrechte (Schiffsgläubiger, HGB. §§ 754 ff., BinnenSchG. §§ 102 ff.) der öffentliche Glaube des Schiffsregisters gemindert; die die privatrechtliche Stellung der Schiffe betreffenden gesetzlichen Vorschriften finden sich teils im HGB. (Eigentumserwerb, § 474), teils im BGB. §§ 1259 ff. und FGG. §§ 100 ff. (Schiffspfandrecht), teils in der ZPO. §§ 858, 864 und dem ZVG. §§ 162 ff. (Zwangs-

vollstreckung in registrierte Schiffe nur durch Zwangsversteigerung; keine Zwangsverwaltung oder Zwangseintragung); vgl. L. I § 30 c, L. III § 75 c, Z. II § 48, H. II § 46.

γ. Die Vorschriften des FlaggenG. können nach § 26 a (RG. vom 29. Mai 1901) durch KaisV. mit Zustimmung des Bundesrats auch auf Binnenschiffe, die ausschließlich auf ausländischen Gewässern verkehren, erstreckt werden. Dies ist geschehen durch V. vom 1. März 1900 für die untere Donau und verschiedene Flüsse in Ostasien (S. 286). Deutsche Schiffe, die vom Inlande nach dem Auslande Flußschiffahrt betreiben, z. B. auf dem Rhein, haben dagegen nicht die Reichs-, sondern ihre Landesflagge zu führen.

3. Gleichbehandlung inländischer Kauffahrteischiffe.

In den Seehäfen und auf allen natürlichen und künstlichen Wasserstraßen der einzelnen Bundesstaaten werden die Kauffahrteischiffe aller Bundesstaaten gleichmäßig zugelassen und behandelt (RV. Art. 54 III). Über die Zurücksetzung ausländischer Schiffe vgl. S. 20.

4. Besondere Einrichtungen der Seeschiffahrt sind u. a. folgende:

α. Die auf Grund des RG. vom 9. Januar 1875 errichtete Deutsche Seewarte in Hamburg soll die Kenntnis der Naturverhältnisse des Meeres, soweit diese für die Schiffahrt von Interesse sind, sowie die Kenntnis der Witterungserscheinungen an den deutschen Küsten fördern und zur Sicherung und Erleichterung des Schiffahrtsverkehrs verwerten.

β. Die Seeschiffahrtszeichen (Leuchtfeuer, Tonnen, Baken und sonstige Tagesmarken) unterliegen nach RV. Art. 4 9 der Reichsaufsicht (ausgeübt durch die Küstenbezirksämter als Organe des Reichsmarineamts) und der Reichsgesetzgebung. Vgl. Bek. vom 13. Mai 1912, betr. Grundsätze des Systems zur Bezeichnung der Fahrwasser und Untiefen in den deutschen Küstengewässern.

γ. Auf StGB. § 145 (Rahmengesetz, S. 149) beruhen folgende KaisV.:

a. Seestraßenordnung vom 5. Februar 1906 (über Lichter, Schall-, Notsignale, Geschwindigkeiten usw.); Komm. v. Perels (08);

b. Lotsensignalordnung vom 7. Februar 1907;

c. KaisV. vom 15. August 1876 über das Verhalten der Schiffer nach einem Zusammenstoße von Schiffen auf See (gegenseitige Verpflichtung zur Beistandsleistung und Namensnennung; ebenso Art. 8 des Internationalen Übereinkommens vom 23. September 1910 zur einheitlichen Feststellung von Regeln über den Zusammenstoß von Schiffen, RGBl. 13 49). Eine allgemeine Verpflichtung jedes Kapitäns zur Beistandsleistung gegenüber den auf See in Lebensgefahr angetroffenen Personen

stellt im Anschluß an Art. 11 ff. des Intern. Übereink. vom 23. September 1910 über die Hilfsleistung und Bergung in Seenot (RGBl. 13 66) Art. 3 des RG. vom 7. Januar 1913 auf.

δ. Zur Ermittelung der — u. a. auch für die Schiffahrtsabgaben maßgebenden — Ladungsfähigkeit unterliegen die ausschließlich oder vorzugsweise zur Seefahrt bestimmten Schiffe der Vermessung durch Landesvermessungsbehörden unter Aufsicht des vom Reichsamt des Innern ressortierenden Schiffsvermessungsamts in Berlin; über die Vermessungen werden Meßbriefe ausgefertigt. Vgl. die vom Bundesrat auf Grund des Art. 54 II der RV. erlassene Schiffsvermessungsordnung vom 1. März 1895 (mit Nachträgen vom 22. Mai 1899, 12. April 1908 und 11. Dezember 1913), deren Gültigkeit, weil nicht nur Verwaltungsvorschriften in ihr enthalten seien — RV. Art. 7^2 —, Laband erfolglos (RGZ. 74 134) bestreitet. Über die gegenseitige Anerkennung der Schiffsmeßbriefe sind mit fremden Staaten zahlreiche Vereinbarungen getroffen.

ε. über die Strandungsordnung vom 17. Mai 1874 (geändert durch RG. vom 30. Dezember 1901 und 7. Januar 1913) vgl. H. II § 45^1, über die Untersuchung von Seeunfällen und die Befähigungsnachweise der Schiffer usw. S. 339, 343, die Küstenschiffahrt S. 20.

f. Schiffahrtsabgaben.

1. Geschichtliche Entwicklung.

Die Schiffahrts- (Flößerei-, Hafen-) Abgaben gehören zu den Verkehrsabgaben, die schon im fränkischen Reiche zur Deckung der Herstellungs- und Unterhaltungskosten an Land- und Wasserstraßen als Zölle erhoben wurden (heute versteht man unter Zöllen im technischen Sinne nur die öffentlichen Abgaben, die bei Verbringung von Waren aus einem Zollgebiet in ein anderes ohne Gegenleistung erhoben werden, also eine Art indirekter Steuern, S. 461). Die Zölle wurden im Laufe der Zeit zu einer ergiebigen Einnahmequelle der Landesherren und Städte. Das ALR. behielt dem Staate die Befugnis vor, das Recht zur Erhebung von Zoll-, Brücken- und Wegegeld zu verleihen, die Zollabgaben, das Hafen-, Wege- und Brückengeld zu bestimmen und den Tarif darüber vorzuschreiben (ALR. II, 15, 90 f., noch giltig, vgl. PrWasserG. vom 7. April 1913 § 397). Die Befreiung der Schiffahrt von den in den Zöllen liegenden Beschwerungen erfolgte im wesentlichen erst im 19. Jahrhundert, anknüpfend an Bestimmungen des RDHS. (1803, bzgl. des Rheins), des Tilsiter Friedens (1807, Weichsel) und namentlich der Wiener Kongreßakte (9. Juni 1815). In Preußen hob die KglV. vom 11. Juni 1816 „wegen Aufhebung der Wasser-, Binnen- und Provinzialzölle, zunächst in den alten Provinzen der Monarchie", außer den Kommunal- und Privatzöllen an der Havel, Spree, Oder, Warthe und Netze, auch eine Anzahl staatlicher (Land- und) Wasserzölle auf. Das Zollgesetz vom 26. Mai 1818, das im übrigen alle Binnenzölle beseitigte, hielt die Rheinoktroigefälle, die Elb- und

Weserzölle und alle anderen wohlbegründeten Hebungen und Leistungen zur Unterhaltung der Stromschiffahrt usw. aufrecht. Nachdem die Zollvereinsverträge von 1833 und 1835 weitere Einschränkungen für die Erhebung von Schiffahrtsabgaben geschaffen hatten, wurden die Abgaben, namentlich im 7. Jahrzehnt des vorigen Jahrhunderts, teils aufgehoben, teils ermäßigt. Später wurden freilich mit Rücksicht auf die unter erheblichem Kostenaufwande durchgeführten Verbesserungen der Wasserstraßen von neuem Abgaben eingeführt oder erhöht, nunmehr zur Deckung der Betriebs- und Unterhaltungskosten sowie tunlichst zur Verzinsung des Anlagekapitals (Gebührenprinzip) und seit dem Ausgange des 19. Jahrhunderts nach Einführung neuer Eichordnungen für Binnenschiffe vielfach nicht mehr unter Zugrundelegung der Tragfähigkeit der Schiffe, sondern des Gewichts der Ladung mit größerer Klassifikation der Ladungsgüter.

2. Gegenwärtiger Rechtszustand.

Dem Streben nach tunlichster Beschränkung der Schiffahrtsabgaben trug auch RV. Art. 54 IV Rechnung durch die Vorschrift, daß auf allen natürlichen Wasserstraßen Abgaben nur für die Benutzung besonderer Anstalten zur Erleichterung des Verkehrs erhoben werden und daß diese Abgaben sowie diejenigen für die Befahrung im Staatseigentum stehender künstlicher Wasserstraßen die Unterhaltungs- und gewöhnlichen Herstellungskosten nicht übersteigen dürften. Als nun das PrG. vom 1. April 1905, betr. die Herstellung und den Ausbau von Wasserstraßen, nach dem Scheitern des eigentlichen „Mittellandkanal"-Plans (Rhein-Elbe, S. 395) einen Betrag von über 334 Millionen Mark zur Herstellung des Rhein-Weser-Kanals und des Großschiffahrtwegs Berlin-Stettin, sowie zu verschiedenen Regulierungen und Kanalisierungen bereitstellte, wurde gleichzeitig in § 19 bestimmt, es seien auf den im Interesse der Schiffahrt regulierten Flüssen Schiffahrtsabgaben zu erheben und diese so zu bemessen, daß eine Verzinsung und Tilgung der vom Staate zur Verbesserung oder Vertiefung über das natürliche Maß hinaus gemachten Aufwendungen erzielt werde. Man hielt es angesichts des bedeutenden Aufschwungs des Binnenschiffahrtsverkehrs für ungerechtfertigt, die kostspieligen Regulierungsarbeiten dem Staat allein auf die Rechnung zu setzen, während bei künstlichen Wasserstraßen das Kostendeckungsprinzip anerkannt sei. Dessenungeachtet wurden gegen die angeführte Bestim-

mung außer wirtschaftlichen und völkerrechtlichen (Österreich, Niederlande) auch schwere staatsrechtliche Bedenken erhoben mit der Begründung, die Regulierungen seien nicht als — zur Abgabenerhebung nach RV. Art. 54 berechtigende — besondere Anstalten anzusehn. Nach langwierigen Kämpfen kam schließlich das verfassungändernde RG. vom 24. Dezember 1911, betr. den Ausbau der deutschen Wasserstraßen und die Erhebung von Schiffahrtsabgaben, zustande (Schiffahrtsabgabengesetz, „SchiffAbgG.").

α. Nach der neuen Fassung des Art. 54 RV. (SchiffAbgG. Art. I) dürfen auf natürlichen Wasserstraßen Abgaben nur für solche Anstalten (Werke und Einrichtungen) erhoben werden, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind. Der frühere Ausdruck „besondere Anstalten" ist demnach beseitigt. Für staatliche und kommunale Anstalten ist das Selbstkostendeckungsprinzip festgestellt. Diese Bestimmungen gelten auch für künstliche Wasserstraßen und für Anstalten an solchen sowie in Häfen, endlich auch für die Flößerei, soweit sie auf schiffbaren Wasserstraßen betrieben wird. Übergangsbestimmungen enthält SchiffAbgG. Art. III.

β. Besondere Vorschriften sind gegeben (SchiffAbgG. Art. II) für die Stromgebiete des Rheins, der Weser und der Elbe: die beteiligten Staaten bilden je einen Strombauverband, d. h. einen — nicht mit juristischer Persönlichkeit ausgestatteten — Zweckverband zur Aufbringung von Mitteln für die Verbesserung und Unterhaltung der in Art. II § 1 bezeichneten natürlichen Wasserstraßen in den obigen Stromgebieten. Von den Strombauverbänden werden Befahrungsabgaben erhoben, für die Maximaltarife festgesetzt sind, und deren Reinertrag von den gemeinsamen Stromkassen an die Bundesstaaten im Verhältnis ihrer nach §§ 3, 5 zu deckenden Aufwendungen verteilt wird. Die Angelegenheiten der Strombauverbände werden durch Verwaltungsausschüsse verwaltet, die aus Vertretern der Staaten zusammengesetzt sind und denen Strombeiräte, gewählt aus den am Ausbau der Wasserstraßen und am Schiffverkehre beteiligten Kreisen, zur Seite stehen. — Da das SchiffAbgG. nach völkerrechtlichen Grundsätzen den für Österreich, die Niederlande und die Schweiz aus den Verträgen vom 22. Juni 1870 (wegen Aufhebung des Elbzolls), 17. Oktober 1868 (Rheinschiffahrtsakte) und 10. Mai 1879 (zwischen Baden und der Schweiz) hervorgehenden Rechten nicht vorgreifen kann (vgl. Art. VI), ist der Art. II zunächst nur für das Weserstromgebiet in Kraft gesetzt (vom 1. Mai 1912, vgl. Art. I, III—VII, KaiserV. vom 29. April 1912).

γ. Für das ganze Reich regelt Art. IV nach dem Vorbilde des PrG. vom 2. Mai 1900, das aber auch die Verkehrsabgaben

von Brücken, Wegen und sonstigen Verkehrsanlagen betrifft, die Bestrafung der Hinterziehung und Überhebung von Schiffahrtsabgaben. Nur für den Kaiser-Wilhelm-Kanal verbleibt es bei der S. 396 erwähnten Sonderregelung.

§ 55. Kraftfahrzeug- und Luftfahrzeugwesen.*)

a. Kraftfahrzeugwesen.

1. Das Recht der Kraftfahrzeuge (Automobile) wurde, da man zunächst die Entwicklung des neuen Verkehrsmittels durch gesetzliche Vorschriften zu hemmen sich scheute, auf Grund der gesammelten Erfahrungen erst verhältnismäßig spät geregelt durch das RG. vom 3. Mai 1909 über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen.

α. Nach den Verkehrsvorschriften (§§ 1—6, Verordnungen des Bundesrats vom 3. Februar 1910 und 21. Juni 1913) bedürfen Kraftfahrzeuge, d. h. Wagen oder Fahrräder, die durch Maschinenkraft bewegt werden, ohne an Bahngleise gebunden zu sein, einer — in Preußen vom Regierungspräsidenten bzw. dem Polizeipräsidenten in Berlin zu erteilenden — „Zulassungsbescheinigung", falls sie auf öffentlichen Wegen oder Plätzen in Betrieb gesetzt werden sollen. Bei Zulassung wird ferner ein polizeiliches Kennzeichen nach einem für das ganze Reichsgebiet aufgestellten Plan zugeteilt. Außerdem bedarf des nach vorgängiger Prüfung zu erteilenden, für das ganze Reich gültigen „Führerscheins", wer auf öffentlichen Wegen oder Plätzen ein Kraftfahrzeug führen will; die Ortspolizeibehörde kann gemäß GewO. § 37 (S. 332) noch weitergehende Anforderungen stellen. Über den Rekurs gegen Versagung oder Entziehung der Fahrerlaubnis vgl. § 5.

β. Die Haftpflicht des Fahrzeughalters und des Führers (§§ 7—20) ist in bezug auf Voraussetzungen, Umfang, Verjährung und Beweislast dem für den Eisenbahnverkehr geltenden ReichshaftpflichtG. (S. 391) unter Berücksichtigung der mit diesem gemachten Erfahrungen und der Eigenart des Kraftzeugverkehrs nachgebildet worden.

a. Grundsätzlich haftet der „Halter" des Fahrzeugs für jede bei dessen Betrieb eingetretene Tötung, Körperverletzung oder

---

*) Literatur: Zum AutomobilG. die Kommentare von Czermak (12), Damm (10), Eger (11), Höpfel (10), Isaac (12), Neukirch-Rosenmeyer (10); Waldeck (10), Weitz (11). Ferner: Bittermann, Handbuch (13); Isaac, Recht des Automobils (07). Zum Luftfahrzeugwesen: Grünwald, Das Luftschiff in völkerrechtlicher und strafrechtlicher Beziehung (08); Kohler, Luftfahrtrecht (12); Weck, Deutsches Luftrecht (13); Zitelmann, Luftschiffahrtsrecht (10).

Sachbeschädigung (§ 7 I). Bemerkenswert ist die Beschränkung der Haftsumme (bei Tötung oder Verletzung mehrerer Menschen bis 150 000 M. Kapital oder 9000 M. Rente, bei Sachbeschädigung bis 10 000 M., vgl. §§ 12, 16).

Die Ersatzpflicht ist jedoch ausgeschlossen, wenn (beweispflichtig der beklagte Halter) der Unfall durch ein unabwendbares Ereignis verursacht ist, das weder auf einem Fehler in der Beschaffenheit des Fahrzeugs noch auf einem Versagen seiner Einrichtungen beruht. Als unabwendbar gilt ein Ereignis insbesondere dann, wenn es auf das Verhalten des Verletzten oder eines nicht bei dem Betriebe beschäftigten Dritten oder eines Tieres zurückzuführen ist und sowohl der Halter als der Führer des Fahrzeugs jede nach den Umständen des Falles gebotene Sorgfalt beobachtet hat (§ 7 II).

b. Neben dem Halter ist auch der Führer ersatzpflichtig, wenn er nicht seine Schuldlosigkeit beweist (§ 18 I). Dagegen ist derjenige, der ohne Wissen und Willen des Halters das Fahrzeug in Betrieb setzt, allein verantwortlich (§ 7 III).

c. Keine Haftpflicht nach §§ 7, 18 besteht für beförderte Personen oder Sachen und für beim Betriebe des Fahrzeugs tätige Personen sowie für Lastfahrzeuge mit höchstens 20 Kilometer Stundengeschwindigkeit.

γ. Die Strafvorschriften der §§ 21—25 betreffen die Zuwiderhandlungen gegen die polizeilichen Anordnungen über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen, das Unternehmen des Führers, sich nach einem Unfall der Feststellung zu entziehn, das Fahren mit nicht zugelassenen Kraftfahrzeugen oder ohne Führerschein usw.

2. Die hervorragende Verwendbarkeit der Kraftfahrzeuge zu ausgedehnten Reisen und die Notwendigkeit der Regelung des Auslandsverkehrs gab den Anlaß zu dem Internationalen Abkommen vom 11. Oktober 1909 über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen (RGBl. 10 603), dem die meisten europäischen Staaten beigetreten sind.

Zur Ausführung sowie zur Regelung des internationalen Verkehrs überhaupt erging die BundesratsV. vom 21. April 1910. Hervorzuheben ist hieraus die Einführung des „internationalen Fahrausweises" und des „Nationalitätszeichens" (neben dem polizeilichen Kennzeichen, oben 1 α). Vgl. noch das Abkommen zwischen Deutschland und Frankreich vom 21. Januar 1914 wegen gegenseitiger Mitteilungen über Eigentümer und Führer von Kraftfahrzeugen.

3. Der Beförderung von Personen dienende Kraftfahrzeuge mit Ausnahme der befreiten (d. h. der ausschließlich im Dienste des Reichs, Staats oder einer

Behörde oder zur gewerbsmäßigen Personenbeförderung zu benutzenden) dürfen zum Befahren öffentlicher Wege erst nach Lösung der „Erlaubniskarte", die nach Tarif-Nr. 8 zu verstempeln ist, in Gebrauch genommen werden (ReichsstempelG. §§ 62 ff.).

b. Luftfahrzeugwesen.

1. Seit den Tagen Montgolfiers (1783, Ballon mit warmer Luft), Charles' (1783, Wasserstoffballon) und Giffards (1852, lenkbares Luftschiff) und den den Vogelflug nachahmenden Flugversuchen Lilienthals (1896 verunglückt) hat die Luftfahrt ungeahnte Fortschritte gemacht. Heer und Flotte haben nicht nur die Freiballons, sondern vor allem die Lenkluftschiffe (Zeppelin: starres System mit Versteifung der ganzen Ballonhülle, Groß: halbstarres, v. Parseval: unstarres System) und Flugzeuge in ihren Dienst gestellt, und die stets wachsende Vervollkommnung und Vermehrung dieser neuesten Beförderungsmittel wird sie in absehbarer Zeit zu einem wichtigen Mittel des Verkehrs werden lassen. Die ausgedehnte Verwendung der Luftfahrzeuge hat aber schon gegenwärtig eine Fülle von Streitfragen auf allen Rechtsgebieten ausgelöst.

2. Wie bei den Kraftfahrzeugen, so hat man es anfänglich auch im Luftfahrtwesen vermieden, durch gesetzliche Regelung in die freie Entwicklung einzugreifen. Zurzeit liegt dem Reichstag der Entwurf eines Luftverkehrsgesetzes vor (vgl. DJZ. 14 466).

Einstweilen gilt folgendes:

α. Privatrechtliche Sondervorschriften fehlen noch. Über das Verbietungsrecht des Grundeigentümers nach BGB. § 905 und das Schadensersatzrecht vgl. L. III § 17 I 2a, H. II § 31 c 6 und RGZ. 78 171.

β. In verwaltungsrechtlicher Beziehung empfiehlt der PrMinErl. vom 22. Oktober 1910 die Vermeidung allgemeiner Polizeiverordnungen und das Vorgehen mit Polizeiverfügungen an die in Betracht kommenden Vereine und Personen. Er behandelt insbesondere das Erfordernis der vom Deutschen Luftfahrerverband auszustellenden Freiballon-, Luftschiff- und Flugzeugführerzeugnisse. Für militärische Luftfahrer, die infolge der besonderen Gefahren des Luftfahrdienstes in dessen Ausübung eine Dienstbeschädigung erleiden und dadurch pensions- oder rentenberechtigt werden, sieht das Fürsorgegesetz für militärische Luftfahrer vom 29. Juni 1912 eine Luftdienstzulage vor; die Hinterbliebenen der vorgenannten Personen sowie von solchen Personen, die bei dem angegebenen Anlasse gestorben sind, werden versorgt wie die Hinterbliebenen der Kriegsdienstbeschädigten oder im Kriege Gefallenen.

γ. Auch die völkerrechtliche Behandlung des Luftfahrzeugs ist noch unsicher (l'air est libre, entsprechend dem mare liberum,

S. 20); vgl. auch oben S. 21 über die Frage der Exterritorialität und das deutsch-französische Abkommen vom 26. Juli 1913.

d. Gesundheitswesen.

§ 56. Gesundheits- und Tierpflegewesen.

a. Gesundheitswesen.*)

1. Begriff und Einteilung.

Gesundheitspolizei ist die der Abwendung gesundheitlicher Gefahren dienende Verwaltungstätigkeit. Als ihre Zweige unterscheidet man herkömmlich:

α. die Sanitätspolizei, die den Schutz der Gesunden betrifft und das ganze Gebiet der Hygiene umfaßt;

β. die Medizinalpolizei, die sich mit dem Schutze der Kranken beschäftigt und demgemäß die Verhältnisse der Heilpersonen (Ärzte usw.) und der Heilanstalten und den Heilmittelverkehr regelt.

Wenn in RV. Art. 4 [15] die Maßregeln der Medizinal- und der mit ihr vielfach zusammenhängenden, weil z. T. auch der menschlichen Gesundheit zugute kommenden Tierpflege-(Veterinär-)Polizei der Reichskompetenz unterstellt sind, so ist hier der Begriff der Medizinalpolizei anders zu fassen: denn die Medizinalpolizei i. S. des Art. 4 [15] umfaßt zweifellos und vorzugsweise die Maßregeln, die die Verhütung von Krankheiten bezwecken, also zur Sanitätspolizei (α) gehören. Anderseits würde eine Ausdehnung der Reichszuständigkeit auf alle Maßregeln der Gesundheitspflege fast alle Verwaltungszweige der Einzelstaaten mehr oder minder beeinflussen, da die öffentliche Gesundheitspflege auf vielen Gebieten (Baupolizei, Schulwesen, Ge-

---

*) Literatur: Die meisten nachstehend behandelten Gesetze sind kommentiert bei Stenglein, Strafrechtliche Nebengesetze des Deutschen Reichs I (4. A. 11). Vgl. ferner von allgemeinen Schriften: Ewald, Soziale Medizin (11); Flügge, Recht des Arztes (03); Grundriß der Hygiene (6. A. 08); Hoche, Ärztliches Rechtsbuch (06, 09); Joachim-Korn, Deutsches Ärzterecht (11); Kirchner, D. gesetzl. Grundlagen d. Seuchenbekämpfung (07); Krauß, Medizinalwesen i. Württemberg (2. A. 01); Langsdorff, Medizinalwesen i. Baden (5. A. 06); Pistor, Gesundheitswesen i. Preußen (98); Rabel, Haftpflicht d. Arztes (04); Rapmund, Öffentl. Gesundheitswesen (01); Rapmund-Dietrich, Ärztliche Rechts- und Gesetzeskunde (2. A. 13); Spinner, Ärztliches Recht (14); Zitelmann, Haftung d. Arztes (08).

werbepolizei usw.) von Bedeutung ist. Mit Laband ist demnach der Begriff der Medizinalpolizei auf die Maßnahmen zu beschränken, die ausschließlich den Ausbruch und die Verbreitung von Krankheiten zu verhüten bezwecken und nicht schon Gegenstand sonstiger Gesetzgebung sind.

Nicht zuständig wäre daher das Reich z. B. für eine reichsgesetzliche Regelung der ärztlichen Standesangelegenheiten (S. 409) oder der mit dem religiösen Kult zusammenhängenden Feuerbestattung.

In Preußen ist die Feuerbestattung durch PrG. vom 14. September 1911 — AusfAnw. vom 29. September 1911 — dahin geregelt (vgl. Ki. § 22 c 9), daß sie nur in landespolizeilich genehmigten Anlagen nach vorgängiger Genehmigung der Ortspolizeibehörde des Verbrennungsorts erfolgen darf. Letztere Genehmigung ist zu versagen, wenn nicht beigebracht sind: die amtliche Sterbeurkunde, die amtsärztliche Bescheinigung über die Todesursache, der Nachweis, daß der Verstorbene die Feuerbestattung angeordnet hat — durch letztwillige Verfügung oder durch mündliche Erklärung, falls diese von einer zur Führung eines öffentlichen Siegels berechtigten Person als in ihrer Gegenwart abgegeben beurkundet ist —, endlich die Bescheinigung der Ortspolizeibehörde des Sterbe- oder letzten Wohnorts, daß keine Bedenken gegen die Feuerbestattung bestehen, daß insbesondere ein Verdacht, der Tod sei durch eine strafbare Handlung herbeigeführt worden, nicht vorliegt. Über das Begräbniswesen siehe Ki. § 22 c.

2. Die Organe.

Die Verwaltung der Medizinalpolizei ist Sache der Einzelstaaten geblieben. Das Kaiserl. Gesundheitsamt ist keine Verwaltungs-, sondern eine beratende und begutachtende Behörde und hat die Aufgabe, den Reichskanzler (Reichsamt des Innern) bei der Ausübung des Aufsichtsrechts sowie bei der Vorbereitung der einschlägigen Gesetzgebung zu unterstützen. Zur Seite steht ihm der zufolge § 43 des ReichsseuchenG. vom 30. Juni 1900 (S. 411) errichtete Gesundheitsrat.

a. In Preußen*) untersteht das Medizinalwesen — mit Ausnahme des Militärmedizinalwesens, für welches die Medizinalabteilung des Kriegsministeriums zuständig ist — jetzt dem Minister des Innern (S. 598). Höchste beratende Fachbehörde, der auch die Kreisarztprüfungen obliegen, ist die

*) Hippel, Dienststellung d. Kreisarztes (01); Joachim, Gebührenordnung (2. A. 07); Kade, Ehrengerichtsbarkeit (06); Rapmund, D. beamtete Arzt (04); Räuber, Medizinalwesen (2. A. 10); Schlockow, D. Kreisarzt (6. A. 06); Unger, Irrengesetzgebung (98); Wehmer, Medizinalgesetze (02).

Wissenschaftliche Deputation für das Medizinalwesen.

β. Für jede Provinz besteht ein Medizinalkollegium, für Berlin dasjenige der Provinz Brandenburg (LVG. § 41 II). Technische Referenten der Regierungspräsidenten sind die Regierungs- und Medizinalräte, während der staatliche Gesundheitsbeamte des Kreises, in der Regel auch der Gerichtsarzt (z. B. gemäß StPO. § 87), der Kreisarzt ist. Vgl. PrG. vom 16. September 1899, betr. die Dienststellung des Kreisarztes und die Bildung von Gesundheitskommissionen. Die letzteren sind in Gemeinden von mehr als 5000 Einwohnern obligatorisch, in kleineren fakultativ und haben die Aufgabe, von den gesundheitlichen Verhältnissen des Orts durch gemeinsame Besichtigungen Kenntnis zu nehmen und die Maßnahmen der Polizeibehörde zu unterstützen, über alle ihr vom Landrate, von der Polizeibehörde und vom Gemeindevorstande vorgelegten Fragen des Gesundheitswesens sich gutachtlich zu äußern und diesen Behörden Vorschläge zu machen.

γ. Die Gebühren der Medizinalbeamten betrifft das PrG. vom 14. Juli 1909, die Tagegelder und Reisekosten in gerichtlichen Angelegenheiten die KglV. vom 14. Juli 1909.

δ. über die die Heilkundeausübenden Personen ist bereits oben S. 338 gehandelt.

ε. Standesvertretungen bestehen in Preußen:

a. für Ärzte (je eine Ärztekammer für jede Provinz, als Zentralorgan der Ärztekammerausschuß, KglV. vom 25. Mai 1887, mehrfach geändert, und PrG. vom 25. November 1899, betr. die ärztlichen Ehrengerichte, das Umlagerecht und die Kassen der Ärztekammern, abgeändert durch PrG. vom 27. Juli 1904);

b. für Zahnärzte (eine Zahnärztekammer für das Königreich Preußen, KglV. vom 16. Dezember 1912);

c. für Apotheker (Apothekerkammern und der Apothekerkammerausschuß, KglV. vom 2. Februar 1901).

Die vielumstrittene Frage, ob die zahlreichen privatrechtlichen Ärztevereine in das Vereinsregister eingetragen werden können, ist vom Reichsgericht bejaht (RGZ. 83 231), vom Kammergericht verneint (KGJ. 44 A 156; dagegen Lenel, DJZ. 13 1237).

ζ. Das Apothekenwesen hat sich in drei Abschnitten entwickelt (Springfeld, Errichtung von Apotheken, 02).

a. Nach ALR. II, 8, 462 f. hatte allein der Staat das Recht zur Erteilung von Apothekenprivilegien. Diese wurden auch noch in der Revidierten Apothekerordnung vom 11. Oktober 1801 als vererbliche und veräußerliche, selbständige (S. 334) oder mit einem Grundstück verbundene Gerechtigkeiten. behandelt. Diese — vor 1810 erteilten — Apothekenprivilegien sind auch heute noch frei — natürlich nur an approbierte Apotheker — veräußerlich und sind im Grundbuch eingetragen (EGBGB. Art. 74, GBO. § 83, AGBGB. Art. 40; Stempelsatz 1% des Wertes der Konzession, PrStStG. Tarifnr. 32, inländische, den Grundstücken gleichgeachtete Rechte).

b. Durch das Edikt vom 2. November 1810 wurde die Privilegierung der Apotheken aufgegeben. Die seither konzessionierten Apotheken waren also nicht vererblich und veräußerlich. Auf Grund einer AKO. vom 5. Oktober 1846 wurde aber durch Ministerialreskript vom 21. Oktober 1846 allgemein nachgelassen, daß der Apothekenbesitzer oder sein Nachfolger einen approbierten Nachfolger präsentiere. Auch diese (an sich rein persönlichen) Apothekenkonzessionen — zwischen 1810 und 1894, s. c) sind also auch heute noch vererblich und veräußerlich (nach einer AKO. vom 7. Juli 1886 allerdings erst nach zehnjährigem Besitz; Stempel ½% des Wertes, PrStStG. Tarif-Nr. 22).

c. Seit der AKO. vom 30. Juni 1894 (Reskripte vom 5. Juli und 5. September 1894) werden Apothekenkonzessionen nur noch als rein persönliche erteilt (Stempel 150 M., PrStStG. Tarifnr. 22).

3. Einzelne Zweige der Gesundheitspflege.

a. Seuchenbekämpfung.*)

a. Als Seuchen (Infektionskrankheiten, Epidemien) bezeichnet man Krankheiten der Menschen und Tiere mit der Fähigkeit der Übertragung auf andere, von dem Übel noch nicht ergriffene Wesen derselben oder anderer Art.

Ihre wirksame Bekämpfung war mangels der wissenschaftlichen Grundlagen bis in das 19. Jahrhundert hinein nicht möglich. Aus Veranlassung der Choleraepidemie von 1831 und auf Grund der Erkenntnis, daß die Epidemien durch bestimmte, von dem Kranken auf seine Umgebung übergehende Krankheitsgifte entstehen, wurde in Preußen ein „Regulativ über die sanitätspolizeilichen Vorschriften bei den am häufigsten vorkommenden ansteckenden Krankheiten" mit einer Desinfektionsanweisung ausgearbeitet und durch AKO. vom 8. August 1835 bestätigt. Von großer Wirksamkeit, wurde es doch durch die Fortschritte der Wissenschaft, namentlich durch die Entdeckung der einzelnen Krankheitserreger (Bazillen) überholt. Die Choleraepidemie von 1892 erwies die Unzulänglichkeit und Verschiedenheit der Vorschriften in Deutschland und die Notwendigkeit einer reichsrechtlichen Regelung.

---

*) Kirchner, Gesetzl. Grundlagen d. Seuchenbekämpfung (07); Weyl, Öffentliche Maßnahmen (1900).

Kommentare z. ReichsseuchenG. von: Burkhardt (1900), Buschbeck (01), Friedel (Württ., 10); z. Preuß. EpidemienG. von: Markull (2. A. 09), Schmedding (05), Schneider (07), Weirauch (05); z. ImpfG. von: Flinzer (2. A. 14), Martini (94).

b. Diese ist erfolgt durch das RG. vom 30. Juni 1900, betr. die Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten (Reichsseuchengesetz), d. h. (§ 1) des Aussatzes (Lepra), der Cholera (asiatischer), des Fleckfiebers (Flecktyphus), Gelbfiebers, der Pest (orientalischer Beulenpest) und der Pocken (Blattern).

Es läßt landesrechtliche Vorschriften über die Bekämpfung anderer übertragbarer Krankheiten unberührt (§ 48) und wird in Preußen ergänzt durch das PrG. vom 28. August 1905, betr. die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten (Epidemiengesetz), nämlich der Diphtherie, Genickstarre (übertragbarer), des Kindbettfiebers, der Körnerkrankheit, des Rückfallfiebers, der Ruhr (übertragbarer), des Scharlachs, Typhus, Milzbrands (siehe jetzt Bek. des RK. vom 28. September 1909 — gemäß ReichsseuchenG. § 5 II —, betr. die Anzeigepflicht bei Erkrankungen und Todesfällen von Milzbrand, wonach über das preußische Recht hinaus auch milzbrandverdächtige Fälle anzeigepflichtig sind), des Rotzes, der Tollwut und Bißverletzungen durch tolle und tollwutverdächtige Tiere, der Fleisch-, Fisch- und Wurstvergiftung, Trichinose, Lungen- und Kehlkopftuberkulose, Syphilis, des Trippers und Schankers. Durch das Epidemiengesetz (vgl. § 37 II, III) sind die Vorschriften des oben erwähnten Regulativs vom 8. August 1835 zum größten Teil außer Kraft gesetzt.

c. Die Vorschriften des Seuchen- und des Epidemiengesetzes betreffen hauptsächlich:

1) Vorbeugungsmaßregeln:

Überwachung der dem Gemeingebrauche dienenden Einrichtungen für Wasserversorgung und Fortschaffung der Abfallstoffe (RG. § 35), die Bereitstellung der zur Bekämpfung der gemeingefährlichen und andern übertragbaren Krankheiten notwendigen Einrichtungen (RG. § 23, PrG. § 29), Verkehrsbeschränkungen zur Verhütung der Einschleppung aus dem Auslande (RG. §§ 24 f., PrG. § 10);

2) Maßregeln nach Ausbruch einer übertragbaren Krankheit im Inlande:

α) die Anzeigepflicht des zugezogenen Arztes, des Haushaltungsvorstands usw. gegenüber der Polizeibehörde (RG. §§ 1 ff. und — jedoch weniger weitgehend, namentlich die bloßen Verdachtsfälle und die Geschlechtskrankheiten nicht umfassend — PrG. §§ 1 ff.), die amtlichen Ermittlungen über Art, Stand und Ursache der Krankheit, Leichenöffnung und Leichenschau (RG. §§ 6 ff., auch hier wieder milder PrG. §§ 6, 7);

β) die Schutzmaßregeln zur Verhütung der Verbreitung (Absperrungs- und Aufsichtsmaßregeln, z. B. Isolierung, Verkehrs- und Gewerbebeschränkungen, Desinfektionen, Zwangsbehandlung, diese aber nur bei Körnerkrankheit

und bei Geschlechtskrankheiten von Gewerbsunzucht treibenden Personen; RG. §§ 11 ff., PrG. §§ 8 ff.);

3) die Entschädigungen wegen entgangenen Arbeitsverdienstes und wegen vernichteter oder bei der Desinfektion beschädigter Gegenstände, die Kosten derselben sowie der sonstigen Maßregeln

(RG. §§ 28 ff., 34, 37 III, PrG. §§ 14 ff., 25 ff.). Sie fallen in Preußen danach gewöhnlich teils dem Staate, teils — vgl. PrG. § 26 II, PolVerwG. § 3 und RGZ. 77 193 — der Gemeinde, mitunter unter Beteiligung der Kreise, zur Last.

Strafvorschriften enthalten RG. §§ 44 ff., PrG. §§ 34 ff., neben denen StGB. § 327 (wissentliche Verletzung von Absperrungs- oder Aufsichtsmaßregeln oder Einfuhrverboten) sowohl in Gesetzes- und Idealkonkurrenz als auch selbständig, z. B. bei Benutzung eines nach RG. § 19 zu desinfizierenden Raumes, in Betracht kommen kann.

Die Regelung durch das Seuchen- und das Epidemiengesetz ist erschöpfend. Daher kann grundsätzlich die Polizei weder andere als die in ihnen zugelassenen Schutzmaßregeln anordnen, noch bei anderen als den benannten Krankheiten zwangsweise vorgehen. Unberührt bleiben aber die Zwangsbefugnisse anderer Behörden, z. B. die Ausschließung vom Schulbesuch oder die Schulschließung gemäß der Anweisung des preußischen Unterrichtsministers vom 9. Juli 1907 zur Verhütung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten durch die Schule.

b. Von internationaler Bedeutung ist — abgesehen von einigen deutschen Sonderabkommen mit angrenzenden Staaten — vor allem die Übereinkunft vom 3. Dezember 1903 (RGBl. 07 425), betr. Maßregeln gegen Pest, Cholera und Gelbfieber, die auch von Deutschland ratifiziert ist und u. a. Bestimmungen über die Quarantäne enthält.

Vgl. hierzu auch SeuchenGl § 24 II, Bek. des RK. vom 29. August 1907, betr. Vorschriften über die gesundheitliche Behandlung der Seeschiffe in den deutschen Häfen, mit Desinfektionsanweisung, und Bek. vom 7. August 1913, betr. die den Kaiser-Wilhelm-Kanal benutzenden Seeschiffe. Die früheren Vereinbarungen, so die internationale Sanitätsübereinkunft vom 19. März 1897, betr. Maßregeln gegen die Einschleppung und Verbreitung der Pest, mit Deklaration vom 24. Januar 1900, das internationale Übereinkommen vom 15. April 1893, betr. Maßregeln gegen die Cholera, und die internationale Sanitätskonvention vom 3. April 1894 mit Zusatzerklärung vom 30. Oktober 1897, blieben neben der Übereinkunft vom 3. Dezember 1903 nur für die Staaten von Bedeutung, die sich der letzteren nicht anschlossen.

c. Ein besonderes Schutzmittel gegen die Pocken

(Blattern, S. 411) ist die Impfung mit Schutzpocken.

1) Schon das Regulativ vom 8. August 1835 empfahl dringend die Benutzung der Entdeckung Jenners und wirkte darauf durch verschiedene Bestimmungen (§ 54) hin, ohne allerdings nach dem Vorgange einiger anderer Staaten den Impfzwang allgemein durchzuführen. Die Erfolge der seit 1834 im preußischen Heer eingeführten Wiederimpfung (Revaccination) machten sich im Kriege 1870/71 derart bemerkbar, daß das Reich bald zur reichsgesetzlichen Regelung des Impfwesens schritt.

2) Das Impfgesetz vom 8. April 1874 (dazu PrAG. vom 12. April 1875, das die Bildung der Impfbezirke, die Anstellung der Impfärzte und die Kostentragung betrifft) erklärt für impfpflichtig in der Regel jedes Kind vor dem Ablaufe des auf sein Geburtsjahr folgenden Kalenderjahres und jeden Zögling einer öffentlichen Lehranstalt oder einer Privatschule innerhalb des Jahres, in dem er das 12. Lebensjahr zurücklegt (§§ 1 ff.). Eltern, Pflegeeltern und Vormünder, die den nach § 12 auf amtliches Erfordern ihnen obliegenden Nachweis bezüglich der Impfung zu führen unterlassen oder deren Kinder oder Pflegebefohlene grundlos und trotz amtlicher Aufforderung der Impfung oder der ihr folgenden Gestellung (§ 5) entzogen geblieben sind, sind strafbar (§ 14), und zwar nach Bestrafung und erneuter Aufforderung auch im Wiederholungsfalle; der Grundsatz ne bis in idem steht richtiger Ansicht nach nicht entgegen.

Die vom Landesrechte vorgesehenen Zwangsmittel zur Durchführung polizeilicher Anordnungen sind auch hier zulässig, so in Preußen die zwangsweise Vorführung (vgl. OVG. in DJZ. 10 542). Zwangsimpfungen, auch Erwachsener, sind nach dem durch ImpfG. § 18 III, EpidemienG. § 37 III aufrechterhaltenen § 55 des Regulativs vom 8. August 1835 beim Ausbruch einer Pockenepidemie statthaft. Unabhängig vom Impfgesetz ist die militärärztliche Impfung der Militärdienstpflichtigen nach ihrer Einstellung in den aktiven Dienst und die Impfung ausländischer Arbeiter nach Maßgabe des PrMinErl. vom 13. Juni 1900. Das Impfgesetz hat zahlreiche Gegner, die die Zulässigkeit von Zwangsmitteln bestreiten und mindestens die Einführung der (englischen) „Gewissensklausel" verlangen, wonach die Impfung unterbleiben soll, wenn der gesetzliche Vertreter sie als für das Kind schädlich erklärt.

β. Verkehr mit Nahrungsmitteln und dergleichen.*)

*) Lebbin-Baum, Deutsches Nahrungsmittelr. (07); Raumer-Spaeth, Vornahme der Lebensmittelkontrolle (07); Ostertag, Handbuch d. Fleischbeschau (6. A. 10); Tempel, Fleischbeschau (Sachsen, 2. A. 03).

Kommentare z. FleischbeschauG. von: Edelmann

Schon im Mittelalter bestanden in den deutschen Städten Vorschriften gegen die Lebensmittelverfälschung. Auch die Reichspolizeiordnungen von 1548 und 1577 enthielten einschlägige Bestimmungen. Als im 19. Jahrhundert, zum Teil infolge der Entwicklung der Chemie, die Verfälschungen überhandnahmen, suchten zunächst die einzelnen Staaten dem Übel zu steuern. Eine reichsgesetzliche Regelung für einzelne Fälle erfolgte im StGB. (§§ 324—326, 367 7). Von größerer Tragweite war das RG. vom 14. Mai 1879 (ergänzt durch RG. vom 29. Juni 1887), betr. den Verkehr mit Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen (unten a), dem eine Reihe weiterer Sondergesetze (unten b) folgte.

a. Nach dem RG. vom 14. Mai 1879 unterliegt der Verkehr mit Nahrungs- und Genußmitteln, Spielwaren, Tapeten, Farben, Eß-, Trink- und Kochgeschirr, Petroleum der Beaufsichtigung in verschiedenen Beziehungen.

1) Zwecks vorbeugender Kontrolle dürfen die Polizeibeamten von den genannten Gegenständen Proben zur Untersuchung gegen Empfangsbescheinigung und Entschädigung in Höhe des üblichen Kaufpreises (also im Wege einer Zwangsenteignung, nicht eines privaten Kaufvertrags) entnehmen, bei Personen, die auf Grund der §§ 10, 12, 13 zu einer Freiheitsstrafe verurteilt sind, auch Revisionen vornehmen (§§ 1 bis 4, unter Zulassung weitergehender landesrechtlicher Bestimmungen).

2) Durch Kaiserl. Verordnung mit Zustimmung des Bundesrats können u. a. bestimmte Arten der Herstellung, Aufbewahrung und Verpackung von Nahrungs- und Genußmitteln, die zum Verkaufe bestimmt sind, das gewerbsmäßige Verkaufen und Feilhalten von Nahrungs- und Genußmitteln einer bestimmten Beschaffenheit oder unter einer der wirklichen Beschaffenheit nicht entsprechenden Bezeichnung verboten und das gewerbsmäßige Herstellen, Verkaufen und Feilhalten von Gegenständen, die zur Fälschung von Nahrungs- oder Genußmitteln bestimmt sind, verboten oder beschränkt werden (§§ 5—8, vgl. KaisV. vom 14. Juli 1908, betr. den Verkehr mit Essig-

---

(Sachsen, 03), Lebbin-Baum (03), Rohrscheidt (2. A. 02), Schröter-Hellich (3. A. 11), Spindler (Württ., 03), Uschold (Bayern, 3. A. 07);

z. MargarineG. von: Fleischmann (98), Füll-Reuter (98), Nienholdt (97);

z. NahrungsmittelG. von: Buchka (2. A. 12), Coermann (11), Menzen (98), Pfordten (2. A. 13), Wimmer (Sachsen, 05);

z. WeinG. von: Coermann (09), Goldschmidt (09), Günther-Marschner (10), Lebbin (2. A. 09), Windisch (10), Wolffson (09), Zoeller (09).

säure; vom 24. Februar 1882 über das gewerbsmäßige Verkaufen und Feilhalten von Petroleum; vom 1. Februar 1891, betr. das Verbot von Maschinen zur Herstellung künstlicher Kaffeebohnen).

Soweit Kaiserl. Verordnungen nicht erlassen sind, bleiben landesrechtliche Bestimmungen in Kraft, so die zahlreichen Polizeiverordnungen über den Verkehr mit Kuhmilch.

3) Strafbestimmungen enthalten die §§ 9 ff., denen gegenüber StGB. § 263, das RG. vom 7. Juni 1909 gegen den unlauteren Wettbewerb § 4 und die unten b zu erwähnenden Gesetze in Idealkonkurrenz stehen können. Die Einziehung behandelt § 15, die öffentliche Bekanntmachung einer Verurteilung oder — auf Antrag des freigesprochenen Angeschuldigten — einer Freisprechung § 16.

4) Die Errichtung öffentlicher Anstalten zur Untersuchung von Nahrungs- und Genußmitteln ist in Preußen im allgemeinen den Gemeinden und andern öffentlichen Verbänden überlassen; doch gibt es auch staatliche Untersuchungsämter. Besteht für den Ort der Tat eine öffentliche Anstalt, so fallen die Geldstrafen, soweit sie dem Staate zustehen, der Kasse zu, die die Kosten der Unterhaltung der Anstalt trägt (§ 17). Über die Anwendung der §§ 16, 17 in den Sondergesetzen (b) vgl. RG. vom 25. Juni 1887 § 7, RG. vom 5. Juli 1887 § 14, RG. vom 15. Juni 1897 § 20, RG. vom 7. April 1909 § 32.

b. Durch besondere Gesetze ist geregelt:

1) Der Verkehr mit blei- und zinkhaltigen Gegenständen;

Das RG. vom 25. Juni 1887 verbietet hauptsächlich die Verwendung von Blei und bestimmten bleihaltigen Metalllegierungen, Emaillen und Glasuren bei Eß-, Trink-, Kochgeschirr, Flüssigkeitsmaßen usw. sowie von blei- oder zinkhaltigem Kautschuk bei Mundstücken für Saugflaschen, von bleihaltigem Kautschuk bei Trinkbechern, Spielwaren usw.

2) die Verwendung bestimmter gesundheitsschädlicher Farben;

Bei der Herstellung von Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen (kosmetischen Mitteln, Spielwaren, Tapeten, Teppichen, Stoffen, Kerzen, Schreibmaterialien, Anstrichen und dergl.) verbietet das RG. vom 5. Juli 1887 die Verwendung gewisser Farben.

3) der Verkehr mit Butter, Käse, Schmalz und deren Ersatzmitteln;

Das RG. vom 15. Juni 1897 (Margarinegesetz), eine Erweiterung des RG. vom 12. Juli 1887, schreibt eine deutliche Kennzeichnung der Verkaufsstellen vor, in denen Margarine (nicht nur Rinderfett, sondern beim Vorliegen der Voraussetzungen des § 1 II auch andere tierische Fette sowie Ölprodukte), Margarinekäse oder Kunstspeisefett (vgl. § 1 IV) gewerbsmäßig

verkauft wird („Verkauf von Margarine" usw., §§ 1, 13), ebenso der Gefäße, Kisten, Umhüllungen, der einzelnen Stücke nach Maßgabe des § 2 und der Bundesratsbestimmungen vom 4. Juli 1897 und 23. Oktober 1912, ferner Trennung der Geschäftsräume für gewerbsmäßige Herstellung, Aufbewahrung, Verpackung und das Feilhalten von Butter, Butterschmalz und Käse von entsprechenden Räumen für Margarineherstellung usw. (§ 4, mit Milderungen für kleinere Orte).

Der Polizei und ihren Sachverständigen steht ein weitgehendes Revisionsrecht (§ 8) und ein Recht auf Auskunfterteilung (§ 9) zu, dem eine durch Strafbestimmung (§ 15) gesicherte Verschwiegenheitspflicht entspricht (§ 10).

Verboten ist die Vermischung von Butter oder Butterschmalz mit Margarine oder andern Speisefetten zu Handelszwecken (§ 3) sowie das gewerbsmäßige Verkaufen und Feilhalten von Butter mit zu geringem Fett- oder zu hohem Wassergehalt (§ 11 und Bek. vom 1. März 1902).

4) der Verkehr mit künstlichem Süßstoff;

Das Süßstoffgesetz vom 7. Juli 1902 („Saccharingesetz"), welches das frühere RG. vom 6. Juli 1898 ersetzt, verbietet für die Regel, Süßstoff, d. h. alle künstlich gewonnenen Stoffe, die als Süßmittel dienen können und eine höhere Süßkraft als raffinierter Rohr- oder Rübenzucker, aber nicht entsprechenden Nährwert besitzen, herzustellen oder Nahrungs- und Genußmitteln bei deren gewerblicher Herstellung zuzusetzen, Süßstoff oder süßstoffhaltige Nahrungs- oder Genußmittel feilzuhalten oder zu verkaufen oder aus dem Ausland einzuführen (§§ 1, 2). Eine Abgabe von Süßstoff ist nur ausnahmsweise (z. B. an Apotheken, zu wissenschaftlichen Zwecken, an Leiter von Krankenanstalten) und unter besonderen Bedingungen statthaft (§§ 4, 5), und zurzeit ist nur eine Fabrik vom Bundesrate gemäß § 3 zur Herstellung von Süßstoff unter amtlicher Überwachung ermächtigt. Die Durchführung des Gesetzes, das die heimische Rübenzuckerindustrie vor der Konkurrenz der nicht entsprechenden Nährwert besitzenden Süßstoffe schützt, ist den Zollbehörden übertragen (es findet ein starker Saccharinschmuggel, besonders von der Schweiz her statt), während die Behörden der Lebensmittelpolizei bei der allg. Überwachung des Nahrungsmittelverkehrs darüber zu wachen haben, daß eine unzulässige Süßstoffverwendung nicht stattfindet (vgl. AusfBest. vom 23. März 1903 und 17. Dezember 1908).

5) die Verwendung von weißem oder gelbem Phosphor;

Die Herstellung von Zündwaren, das gewerbsmäßige Inverkehrbringen und die Einführung von Phosphorzündwaren zwecks gewerblicher Verwendung ist mit einer Ausnahme (§ 1 III) untersagt durch das RG. vom 10. Mai 1903, betr. Phosphorzündwaren.

6) der Verkehr mit Wein, weinhaltigen und weinähnlichen Getränken;

Das Weingesetz vom 7. April 1909 verbietet, Wein, d. h. das durch alkoholische Gärung aus dem Safte der frischen Weintraube hergestellte Getränk, nachzumachen (§§ 1, 9), und enthält eingehende Bestimmungen über Verschnitt, Zuckerung, sonstige Zusätze, Bezeichnung der Weine (§§ 2 ff.), weinähnliche, weinhaltige Getränke, Schaumwein und Kognak (§§ 10 ff.). Zur Kontrolle über die Behandlung des Weins dient namentlich die Buchführungspflicht (§ 19), die Bestellung von Sachverständigen im Hauptberufe für alle Teile des Reichs (§ 21 II) und die Zulässigkeit von Revisionen (§§ 22 ff.). Scharfe Strafbestimmungen (im Falle des § 26 II Gefängnis bis zu 2 Jahren, neben der auf Geldstrafe bis zu 20000 M. erkannt werden kann) sichern die Durchführung des Gesetzes.

7) die Schlachtvieh- und Fleischbeschau, die allgemein erst durch das RG. vom 3. Juni 1900 eingeführt worden ist.

α) Rindvieh, Schweine, Schafe, Ziegen, Pferde, Esel, Maulesel, Maultiere und Hunde, deren Fleisch zum Genusse für Menschen verwendet werden soll, unterliegen vor und nach der Schlachtung einer amtlichen Untersuchung; gewisse Ausnahmen gelten für Not- und Hausschlachtungen (§§ 1 ff., Bek. des RK. vom 10. Juli 1902).

Die Einfuhr von Fleisch (i. S. des § 4, auch von anderen als den obengenannten Tieren, vgl. aber § 14) in luftdicht verschlossenen Büchsen oder ähnlichen Gefäßen, von Würsten und sonstigen Gemengen aus zerkleinertem Fleisch in das Zollinland ist verboten. Im übrigen ist die Fleischeinfuhr nur unter Innehaltung gewisser Bedingungen zulässig, und das in das Zollinland eingehende Fleisch unterliegt gleichfalls einer amtlichen Untersuchung (§§ 12 ff.). Die Verwendung von Stoffen oder Verfahrensarten, die der Ware eine gesundheitsschädliche Beschaffenheit verleihen oder eine gesundheitsschädliche oder minderwertige Beschaffenheit verdecken können, ist nach Maßgabe des § 21 und der Bek. des RK. vom 18. Februar 1902 und 4. Juli 1908 untersagt. Zu Fleischbeschauern sind approbierte Tierärzte oder andere Personen, die genügende Kenntnisse nachgewiesen haben, zu bestellen (§ 5, aber auch § 18); ihre Beamteneigenschaft ist zweifelhaft (vgl. MinVf. vom 30. Dez. 1903; das Reichsgericht hat sie in RGSt. 38 349 allerdings dem § 348 StGB. unterworfen).

β) Weitere landesrechtliche Vorschriften sieht das RG. in verschiedenen Beziehungen vor (§§ 23, 24). Das PrAG. vom 28. Juni 1902, geändert durch PrG. vom 23. September 1904, schreibt u. a. bei Schweinen und Wildschweinen eine amtliche Trichinenschau vor, die durch Polizeiverordnungen vielfach auch auf Hausschlachtungen ausgedehnt ist und entweder durch

die vorerwähnten Fleischbeschauer, denen häufig zugleich die Trichinenschau übertragen ist, oder durch besondere Trichinenschauer ausgeübt wird (§§ 1 ff.). In Gemeinden mit Schlachthauszwang (s. u.) unterliegen alle in das öffentliche Schlachthaus gelangenden Schlachttiere vor und nach der Schlachtung der amtlichen Untersuchung (§ 4). Ferner enthält das PrAG. — über das RG. hinausgehend — besondere Bestimmungen über den Vertrieb und die Verwendung von minderwertigem (in seinem Nahrungs- und Genußwert erheblich herabgesetztem) Fleisch (§ 7). Für solches Fleisch und für bedingt taugliches (durch besondere Sicherungsmaßregeln zum Genusse brauchbar zu machendes, RG. §§ 10 f.) Fleisch haben Gemeinden mit Schlachthauszwang (s. u.) besondere Verkaufsstellen, die sog. Freibänke, einzurichten (PrAG. §§ 8 ff.). Die Kosten der Schlachtvieh- und Fleischbeschau in den Orten mit öffentlichen Schlachthäusern fallen den Schlachthausgemeinden zur Last; hinsichtlich der Befugnis der Gemeinden mit Schlachthauszwang zur Gebührenerhebung gelten im allgemeinen die älteren Bestimmungen weiter (PrAG. § 14 I, KommunalabgabenG. § 11 II, III). Im übrigen gelten die erwähnten Kosten als Kosten der örtlichen Polizeiverwaltung; auch hier können von den Besitzern der Schlachttiere und des Fleisches Gebühren erhoben werden (PrAG. § 14 II).

γ) Schlachtstätten, die von einer größeren Anzahl von Schlächtern benutzt werden (Schlachthäuser), gehören, wie Schlächtereien überhaupt, zu den genehmigungspflichtigen Anlagen (GewO. § 16, S. 336). Nach GewO. § 23 II kann aber weiter durch die Landesgesetzgebung die fernere Benutzung bestehender und die Anlage neuer Privatschlächtereien in Orten mit ausreichenden öffentlichen Schlachthäusern untersagt werden, und das Schlachtvieh- und FleischbeschauG. § 20 II läßt landesrechtliche Vorschriften, nach denen für Gemeinden mit öffentlichen Schlachthäusern der Vertrieb frischen Fleisches Beschränkungen, besonders dem Beschauzwang, innerhalb der Gemeinde unterworfen werden kann, mit der Maßgabe unberührt, daß ihre Anwendbarkeit nicht von der Herkunft des Fleisches abhängig gemacht werden darf.

δ) Demgemäß kann nach dem PrG. vom 18. März 1868, betr. die Errichtung öffentlicher, ausschließlich zu benutzender Schlachthäuser, geändert durch G. vom 9. März 1881 und 29. Mai 1902 (vgl. auch PrAG. zum Schlachtvieh- und FleischbeschauG. § 5, ZustG. § 131, KommunalabgabenG. § 11, II, III), in den Gemeinden mit öffentlichen Schlachthäusern durch Gemeindebeschluß angeordnet werden, daß innerhalb des ganzen Gemeindebezirks oder eines Teils desselben das Schlachten aller oder einzelner Viehgattungen und gewisse damit zusammenhängende Verrichtungen ausschließlich in den öffentlichen Schlachthäusern vorgenommen werden dürfen (§ 1, Schlachthauszwang). Fernere Beschränkungen können nach § 2 angeordnet werden, so daß — mit Ausnahme des bereits amtlich durch approbierte Tierärzte

untersuchten Fleisches — alles nicht im öffentlichen Schlachthaus ausgeschlachtete frische Fleisch im Gemeindebezirke nicht eher feilgeboten und daß in Gast- und Speisewirtschaften von auswärts bezogenes frisches Fleisch nicht eher zubereitet werden darf, bis es untersucht worden ist, usw.

γ. Das Irrenwesen

ist nur hinsichtlich der Konzessionspflicht der Privatirrenanstalten (GewO. § 30) reichsrechtlich geordnet, im übrigen entscheidet das Landesrecht.

Nach preußischem Recht liegt die Fürsorge für das Irrenwesen grundsätzlich den Landarmenverbänden (Provinzen) ob (AGUWG. § 31); die Aufsicht führt der Oberpräsident (ProvO. § 114). Die Aufsicht über in Familienpflege befindliche Irre hat der Kreisarzt, über die in Privatirrenanstalten befindlichen der Kreisarzt und der Regierungspräsident sowie eine „Besuchskommission".

Die (rechtlich zweifelhafte) Grundlage der Aufnahme angeblich Geisteskranker in Privatirrenanstalten bildet der Ministerialerlaß vom 26. März 1901 (MBl. f. d. innere Verw. 01 104). Danach erfolgt die Aufnahme nach Untersuchung des Kranken durch den Kreisarzt oder den ärztlichen Leiter einer öffentlichen Anstalt für Geisteskranke oder einer psychiatrischen Universitätsklinik auf Grund eines von dem Untersuchenden auszustellenden Zeugnisses. Bei Entmündigten genügt ein Zeugnis eines jeden approbierten Arztes, ebenso in dringenden Fällen, jedoch muß in letzterem Falle der Kreisarzt binnen 24 Stunden benachrichtigt werden und binnen 3 Tagen die Untersuchung vornehmen. Die Entlassung muß erfolgen, wenn der Kranke geheilt oder der Anstaltspflege nicht mehr bedürftig ist, wenn die Entmündigung rechtskräftig abgelehnt oder wiederaufgehoben ist, wenn der gesetzliche Vertreter die Entlassung fordert. Beantragt ein volljähriger Kranker, der weder entmündigt noch unter vorläufige Vormundschaft gestellt ist (BGB. § 1906), schriftlich seine Entlassung, so hat der Vorstand der Anstalt den Antrag, wenn er ihm nicht stattgeben will, dem für die Stellung des Entmündigungsantrags zuständigen Ersten Staatsanwalt mitzuteilen.

Besondere Ministerialerlasse (15. Juni u. 16. Dezember 1901, 6. Januar 1902, 20. Mai 1904) betreffen die Entlassung gemeingefährlicher Geisteskranker und irrer Verbrecher.

b. Tierpflege (Veterinärwesen).*)

1. Das Veterinärwesen (von bestia veterina = Zugvieh) umfaßt die die Erforschung, Verhütung und

*) Diecker hoff, Gerichtl. Tierarzneikunde (3. A. 02); Froehner-Wittlinger, D. preuß. Kreistierarzt (04); Hafner, Veterinärwesen (Baden, 3. A. 12); Edelmann, Veterinärwesen (Sachsen, 06 ff.). Kommentare z. Viehseuchengesetz von: Backhaus (12), Bofunga (12), Edelmann

Heilung der Krankheiten der Haustiere betreffenden Angelegenheiten, also neben der Tierheilkunde und Tierhygiene auch die Veterinärpolizei. Auch auf diesem Gebiet ist die Verwaltung des Reichs i. allg. auf die Beaufsichtigung der Einzelstaaten beschränkt.

In Preußen wird das Veterinärwesen (abgesehen vom Militärveterinärwesen) fast ausschließlich vom Minister für Landwirtschaft verwaltet, dem ein Landesveterinäramt mit einem ständigen Beirat unterstellt ist (KglV. vom 13. Mai 1910). Technische Berater der Regierungspräsidenten sind die Departementstierärzte, der Landräte und Ortspolizeibehörden die Kreistierärzte.

Wie für die Ärzte und Apotheker (S. 409) besteht in Preußen auch für Tierärzte eine Standesvertretung (Tierärztekammern und Tierärztekammerausschuß, KglV. vom 2. April 1911).

2. Maßregeln der Veterinärpolizei.

α. Der Bekämpfung der Rinderpest

dient das RG. vom 7. April 1869, dessen § 6 aufgehoben ist durch das unten S. 421 erwähnte RG. vom 25. Februar 1876 und das ergänzt wird durch das RG. vom 21. Mai 1878, betr. Zuwiderhandlungen gegen die zur Abwehr der Rinderpest erlassenen Vieheinfuhrverbote, sowie durch StGB. § 328.

β. Das Verfahren zur Bekämpfung übertragbarer Viehseuchen

(mit Ausnahme der Rinderpest) und zwar bzgl. aller nutzbaren Haustiere, einschließlich der Hunde, Katzen und des Geflügels, ist geregelt durch das Viehseuchengesetz vom 26. Juni 1909 (Ausführungsvorschriften des Bundesrats vom 25. Dezember 1911), eine zeitgemäße Verbesserung und Verschärfung früherer Gesetze von 1880 und 1894, die wieder an ein preußisches Gesetz von 1875 anknüpften.

Neben Einfuhrverboten zur Abwehr der Einschleppung aus dem Auslande (§§ 6, 7) bestehen zur Bekämpfung von Viehseuchen im Inlande allgemeine Vorschriften (z. B. Anzeigepflicht, §§ 9, 10; Beaufsichtigung aller Viehmärkte, Vieh- und Schlachthöfe, Schlachthäuser durch beamtete Tierärzte, § 16; Schutzmaßregeln gegen die ständige Gefährdung, § 17, und gegen eine besondere Gefahr §§ 18 ff.) und für einzelne

(Sachsen, 12), Gugel (12), Hippel (2. A. 13), Köpping (4. A. 12), Nevermann-Beyer (6. A. 12), Rohrscheidt (2. A. 12), Stengel (12).

Seuchen besondere Vorschriften (§§ 31 ff.). In der Regel ist eine Entschädigung zu gewähren für Tiere, die auf polizeiliche Anordnung getötet oder nach dieser Anordnung an derjenigen Krankheit gefallen sind, die zu der Anordnung Veranlassung gegeben hat, sowie für Tiere, von denen anzunehmen ist, daß sie infolge einer polizeilich angeordneten Impfung eingegangen sind (über die Einzelheiten und einige besondere Entschädigungsfälle s. §§ 66 ff. und PrAG. vom 25. Juli 1911 §§ 5 ff.). Nach dem PrAG. §§ 9, 10 wird die Entschädigung von den Provinzialverbänden geleistet, die in bestimmten Fällen einen Erstattungsanspruch zu ½ oder ⅓ gegen die Staatskasse haben, auch Beiträge von den Besitzern von Einhufern und Rindvieh zur Bestreitung der Entschädigungen und Verwaltungskosten, auch zur Ansammlung von Rücklagen erheben können (Förster, Kosten der Seuchenbekämpfung, 13).

γ. Die Beseitigung von Tierkadavern,

übrigens unbeschadet einschlägiger Vorschriften der zu α, β und a 3 β b 7) besprochenen Gesetze und ihrer Ausführungsbestimmungen, betrifft das RG. vom 17. Juni 1911.

Die Kadaver oder Kadaverteile aller gefallenen oder getöteten Pferde, Esel, Maultiere, Maulesel, Tiere des Rindergeschlechts, Schweine, Schafe und Ziegen sind unschädlich zu beseitigen, soweit nicht die Verwertung vom Bundesrate zugelassen wird. Dies ist in beschränktem Umfange geschehen durch die Ausführungsbestimmungen vom 28. März 1912, die aber die Verwendung jener Kadaver oder Kadaverteile zum menschlichen Genusse verbieten. Vgl. noch die preußischen AusfVorschr. vom 1. Mai 1912 sowie die PrAusfAnw. zum ViehseuchenG. vom 1. Mai 1912 §§ 57 ff. (Abdeckereien).

δ. Zur Desinfektion der Eisenbahnwagen,

in denen Pferde, Maultiere, Esel, Rindvieh, Schafe, Ziegen, Schweine befördert worden sind, verpflichtet die Eisenbahnverwaltungen das RG. vom 25. Februar 1876, betr. die Beseitigung von Ansteckungsstoffen bei Viehbeförderungen auf Eisenbahnen. Entsprechende Anordnungen (vom 17. Juli 1904) hat der Bundesrat für die Beförderung von lebendem Geflügel erlassen auf Grund der — für Bayern nicht anwendbaren (S. 390) — Art. 42 und 43 der RV.

e. Presse und Vereinswesen.*)

§ 57. Das Preßwesen.

a. Die Preßfreiheit.

Die Preßfreiheit, d. h. die von polizeilicher Erlaubnis unabhängige Befugnis der Verbreitung von Geisteserzeugnissen durch den Druck, ist erst im 19. Jahrhundert festgestellt worden.

1. Bald nach Erfindung der Buchdruckerkunst traten die Gewalthaber in Kirche (Papst Alexander VI.) und Staat der freien Verbreitung von Preßerzeugnissen durch das Mittel der Zensur entgegen; d. h. es durfte bei Strafe kein Schriftwerk durch die Presse vervielfältigt werden, bevor es den staatlichen und kirchlichen Behörden vorgelegt und von ihnen mit Druckgenehmigung („Imprimatur") versehen war. In Deutschland wurde die Zensur zuerst 1486 durch den Erzbischof Bertold von Mainz, später durch alle Landesherren eingeführt, auch in verschiedenen Reichsgesetzen (Reichsabschied von 1529, 1530, 1570, Reichspolizeiordnung von 1577) anerkannt (Kaiserliches Bücherkommissariat in Frankfurt a. M.). Von diesem, vorgängige Erlaubnis erfordernden sog. Prohibitiv- oder Präventivsysteme ging zuerst England 1694 zu dem entgegengesetzten Repressivsystem über, wonach Herstellung und Verbreitung von Preßerzeugnissen keiner vorgängigen Erlaubnis bedürfen, bei Verstoß gegen Straf- oder Preßpolizeigesetze aber Bestrafung und Unterdrückung eintritt. In Deutschland wurde die Preßfreiheit durch Art. XVIII der Deutschen Bundesakte in Aussicht gestellt. Trotzdem führte das auf den Karlsbader Beschlüssen beruhende sog. Provisorische Bundespreßgesetz (Bundesbeschluß vom 20. September 1819) die Zensur ein, und später wurden sogar alle (auch die zukünftigen) Werke gewisser Schriftsteller (Heine, Gutzkow, Laube) verboten. Erst 1848 wurde jedem Bundesstaate die Einführung der Preßfreiheit freigestellt, welch letztere auch in den „Grundrechten" (S. 191) gefordert wurde. In Übereinstimmung hiermit verbot PrVU. Art. 27 die Zensur, und auch das Pr. Preßgesetz vom 12. Mai 1851 beruhte auf dem Repressivsysteme. Durch die „Preßverordnung" vom 30. Juni 1863 erfuhr das Preßgesetz eine starke Einschränkung; die Verfassungsmäßigkeit dieser Notstandsverordnung wurde im

*) Literatur: Kommentare zum PreßG.: Born (2. A. 11), Delius (95), Schwarze-Appelius (5. A. v. Wulffen, 14).

Berner, Lehrbuch des deutschen Preßrechts (76); Ebner, Das deutsche Zeitungsrecht (08 ff.); Klöppel, Reichspreßrecht (94); v. Liszt, Reichspreßrecht (80); Pfeiffer, Das materielle Recht der Pflichtexemplare in Deutschland (13); Stenglein, Strafrechtliche Nebengesetze des Deutschen Reichs I (4. A. 11).

(Konflikts-, S. 518) Abgeordnetenhause wegen PrVU. Art. 27 II lebhaft bestritten.

Seitdem hat die Entwicklung der Presse, namentlich der periodischen, einen außerordentlichen Aufschwung genommen. Neben den Parlamenten ist vorzugsweise die Presse die Trägerin der „öffentlichen Meinung", die, von ihr beeinflußt, ja oft erst gebildet, durch die gegenüber den Maßnahmen der leitenden Staatsmänner geübte Kritik eine weit größere praktische Bedeutung besitzt als die staatsrechtliche Verantwortlichkeit.

2. Gegenwärtig ist die Preßfreiheit gewährleistet durch das Reichsgesetz über die Presse vom 7. Mai 1874, das auch in Helgoland (KaisV. vom 22. März 1891), nicht aber in Elsaß-Lothringen eingeführt ist.

Im Reichslande kommen nach dem LandesG. vom 8. August 1898 die Bestimmungen des Reichsgesetzes, mit Ausnahme besonders derjenigen über die Beschlagnahme als landesrechtliche Vorschriften in Anwendung und kann — über § 14 (S. 429) hinaus — die Verbreitung einer außerhalb des Reichsgebiets herausgegebenen Druckschrift oder einzelner Teile einer solchen in Elsaß-Lothringen vom Ministerium verboten werden; nach der Ansicht des Reichsgerichts (RGSt. 45 158, s. dagegen DJZ. 12 710) verfahren dort durch die Presse begangene Verbrechen und Vergehen gegen das StGB. nicht nach PreßG. § 22 (S. 430), sondern nach StGB. §§ 66, 67.

3. Wenn § 1 des PreßG. nur diejenigen Beschränkungen der Preßfreiheit anerkennt, die durch das PreßG. vorgeschrieben oder zugelassen sind, so sind darunter lediglich die die Presse als solche treffenden Beschränkungen zu verstehn, nicht auch Minderungen der persönlichen Freiheit infolge außerhalb des Preßrechts liegender Vorschriften, z. B. der akademischen, militärischen oder Beamtendisziplin.

Gültig sind daher auch noch die für Schleswig 1865 und 1866 erlassenen Verordnungen gegen das Singen und den Vertrieb dänischer Lieder, wenn sie beleidigenden oder aufreizenden Inhalts in nationaler Beziehung sind (KG. und OVG. im „Recht" 07 76; 09 549), ebenso das in § 6 des PrG. vom 29. August 1904 durch Strafandrohung geschützte Verbot der Veröffentlichung von Gewinnergebnissen nicht zugelassener außerpreußischer Lotterien in einer in Preußen erscheinenden Zeitung oder der Bekanntgabe durch öffentliches Auslegen, Ausstellen, Aushängen; denn diese Verbote richten sich nicht schlechthin gegen die Benutzung der Presse (vgl. freilich S. 157 über die auf einem andern Gebiete liegenden Bedenken gegen die Gültigkeit des Lotteriegesetzes).

b. Die Herstellung von Druckschriften.

1. Die Herstellung und die Verbreitung von Druck-

schriften (vgl. auch H. II §§ 36—39) sind Gegenstand des Preßgewerbes, für welches GewO. § 14 II (S. 335) eine besondere Anzeigepflicht betreffs des Lokals aufstellt (vgl. noch PreßG. § 4, GewO. § 143 III).

Druckschriften i. S. des PreßG. sind nach § 2 alle Erzeugnisse der Buchdruckerpresse, sowie alle andern, durch mechanische oder chemische Mittel bewirkten, zur Verbreitung (§ 3) bestimmten Vervielfältigungen von Schriften und bildlichen Darstellungen mit oder ohne Schrift und von Musikalien mit Text oder Erläuterungen.

Nicht zu den Druckschriften gehören mit der Schreibmaschine geschriebene Werke, wohl aber Ansichtspostkarten, selbst wenn sie keinen gedanklichen Inhalt haben (RGSt. 36 11; streitig). Zweifelhaft ist die Rechtslage hinsichtlich kinematographischer Films, deren Vorführung das Reichsgericht (RGSt. 39 183) als „Ausstellung" ansieht, während sie nach der Auffassung des OVG. (52 289) darüber hinausgeht; die Kinematographenzensur wird in der Praxis jedenfalls geübt (vgl. S. 340 und über die Frage der Konzessionspflichtigkeit S. 340). Stimmzettel für öffentliche Wahlen, die im Wege der Vervielfältigung hergestellt sind und nur die Bezeichnung der zu wählenden Person enthalten, gelten nach dem RG. vom 12. März 1884 nicht als Druckschriften i. S. der Reichs- und der Landesgesetze. Stimmzettel, die mehr enthalten, fallen an sich unter das PreßG., brauchen aber auch dann nicht den Namen und Wohnort des Druckers und Verlegers (bzw. des Verfassers oder Herausgebers) zu nennen, sofern sie nichts weiter als Zweck, Zeit und Ort der Wahl und die Bezeichnung der zu wählenden Personen angeben (PreßG. § 6 II).

2. Hinsichtlich der äußeren Form von Druckschriften, die im Geltungsbereiche des PreßG. erscheinen, schreibt nämlich das letztere für die Regel (§ 6 I) die Angabe von Namen und Wohnort des Druckers und, wenn sie für den Buchhandel oder sonst zur Verbreitung bestimmt sind, auch des Verlegers (beim Selbstvertriebe des Verfassers oder Herausgebers) vor. Ausgenommen sind die nur zu den Zwecken des Gewerbes und Verkehrs, des häuslichen und geselligen Lebens dienenden Druckschriften (Formulare, Visitenkarten u. dgl.), die Stimmzettel unter der zu 1 erwähnten Bedingung, endlich gewisse amtliche Druckschriften, die auch gegenüber den unten zu besprechenden §§ 7—11 privilegiert sind (§ 12).

Besonderes gilt für periodische Druckschriften, d. h. nach dem PreßG. (§ 7 I, vgl. aber auch § 13) -

Zeitungen und Zeitschriften, welche in monatlichen oder kürzeren, wenn auch unregelmäßigen Fristen erscheinen: sie müssen im Interesse der Behörden wie des Publikums auf jeder Nummer auch noch den Namen und Wohnort des verantwortlichen Redakteurs enthalten, also desjenigen, der mit dem Willen des Eigentümers der Zeitung deren faktische Leitung hat (vgl. RGSt. 36 215).

Die Benennung mehrerer verantwortlicher Redakteure muß die Abgrenzung ihrer Arbeitsfelder bestimmt ersehn lassen (§ 7). Unzulässig und strafbar (§ 18) ist die Angabe eines „Sitzredakteurs". Der verantwortliche Redakteur muß verfügungsfähig (BGB. §§ 104 ff.), im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte sein und im Deutschen Reiche seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben (§ 8). Unter diesen Voraussetzungen kann auch ein Ausländer Redakteur sein. Die Bestellung einer hiernach unfähigen Person ist zwar strafbar (§§ 18, 19); doch ist ein Zwangsverfahren zur Beseitigung dem PreßG. nicht bekannt.

c. Der Inhalt der Druckschriften.

1. Alle Preßerzeugnisse betreffen gewisse Verbote.

Verboten ist:

α. die öffentliche Aufforderung zur Aufbringung der wegen einer strafbaren Handlung erkannten Geldstrafen und Kosten sowie die öffentliche Bescheinigung über dazu gezahlte Beiträge (§ 16);

β. die Veröffentlichung der Anklageschrift oder anderer amtlicher Schriftstücke eines Strafprozesses, bevor dieselben in öffentlicher Verhandlung kundgegeben worden sind oder das Verfahren (rechtskräftig) beendigt ist (§ 17; zulässig hiernach die Veröffentlichung eines verkündeten Urteils vor der Absetzung und Beendigung des Verfahrens: KG. in DJZ. 13 170);

γ. die Veröffentlichung von Verhandlungsberichten und (auch nach der Beendigung des Verfahrens) Anklageschrift und anderen amtlichen Schriftstücken des Prozesses, soweit bei einer Gerichtsverhandlung die Öffentlichkeit wegen Gefährdung der Staatssicherheit ausgeschlossen war (RG. vom 5. April 1888 Art. III; bezüglich des militärgerichtlichen Verfahrens vgl. EGMStGO. § 18 II).

δ. Endlich kann der Reichskanzler in Zeiten der Kriegsgefahr oder des Krieges Veröffentlichungen über Truppenbewegungen oder Verteidigungsmittel verbieten (durch öffentliche Bekanntmachung, § 15).

2. Nur für periodische Druckschriften, welche Anzeigen aufnehmen, gilt die Verpflichtung, amt-

liche Bekanntmachungen gegen Zahlung der üblichen Einrückungsgebühren in eine der beiden nächsten Nummern des Blattes aufzunehmen (§ 10). Für jede periodische Druckschrift gilt die Verpflichtung, eine Berichtigung der in letzterer (wenn auch nur gerüchtweise) mitgeteilten Tatsachen auf Verlangen einer beteiligten öffentlichen Behörde oder Privatperson ohne Einschaltungen oder Weglassungen aufzunehmen, sofern die Berichtigung vom Einsender unterzeichnet ist, keinen strafbaren Inhalt hat und sich auf tatsächliche Angaben beschränkt (vgl. im einzelnen § 11 und RGSt. 44 5, wonach die Berichtigung „druckfertig" übermittelt werden muß). Auf Inserate ist der § 11 nicht zu beziehn. In welcher Sprache die eingesandte Berichtigung abgefaßt sein muß, ist streitig; jedenfalls ist die Berichtigung in deutscher Sprache zulässig. Vgl. noch RGZ. 83 366 (Schadensersatz).

d. Die Verbreitung von Druckschriften.

1. Die nichtgewerbsmäßige öffentliche Verbreitung von Druckschriften kann durch die Ortspolizeibehörde denjenigen Personen verboten werden, welchen nach GewO. § 57 1, 2, 4, 57a, 57b 1, 2 der Wandergewerbeschein versagt werden darf (PreßG. § 5, vgl. GewO. § 43 VI).

Diese Bestimmung wird aber eingeschränkt durch GewO. § 43 IV, V, wonach die nichtgewerbsmäßige Verteilung von Stimmzetteln und Druckschriften zu Wahlzwecken bei der Wahl zu gesetzgebenden Körperschaften in der Zeit von der amtlichen Bekanntmachung des Wahltags bis zur Beendigung des Wahlakts und die nichtgewerbsmäßige Verteilung von Druckschriften in geschlossenen Räumen (z. B. Wirtshäusern) einer polizeilichen Erlaubnis nicht bedürfen, also wohl auch nicht nach PreßG. § 5 verboten werden können.

2. Bei der gewerbsmäßigen Verbreitung ist zu unterscheiden:

a. Eine polizeiliche Erlaubnis ist nicht erforderlich für den Gewerbebetrieb mit Druckschriften von Haus zu Haus in dem Gemeindebezirke des Wohnsitzes oder der gewerblichen Niederlassung (GewO. § 42b III) und für die gewerbsmäßige Verteilung von Stimmzetteln und Druckschriften zu Wahlzwecken in der freigegebenen Zeit (wie zu 1, GewO. § 43 III).

β. Einer Erlaubnis der Ortspolizeibehörde (Legitimationsschein) bedarf, wer gewerbsmäßig Druckschriften an öffentlichen Orten ausrufen, verkaufen, verteilen, anheften oder anschlagen will (GewO. § 43 I, II).

γ. Über die Legitimationskarten und Gewerbelegitimationskarten beim Aufsuchen von Bestellungen auf Druckschriften ohne Mitführung der letztern außerhalb des Gemeindebezirks der gewerblichen Niederlassung vgl. GewO. §§ 44 III, IV, 44a.

δ. Des Wandergewerbescheins (S. 346) bedarf, sofern nicht der Fall γ vorliegt, wer außerhalb des Gemeindebezirks seines Wohnorts ohne Begründung einer gewerblichen Niederlassung und ohne vorgängige Bestellung Druckschriften feilbieten oder Bestellungen darauf aufsuchen will (GewO. § 55). Daneben ist zum Feilbieten auch noch ein Druckschriftenverzeichnis erforderlich (GewO. § 56 IV).

Über den in Preußen außerdem zu erteilenden Gewerbeschein s. S. 346, 694.

3. Einer besonderen Betrachtung bedarf das sog. Plakatwesen. § 30 II des PreßG. erhält aufrecht das Recht der Landesgesetzgebung, Vorschriften über das öffentliche Anschlagen, Anheften, Ausstellen sowie die öffentliche, unentgeltliche Verteilung von Bekanntmachungen und Aufrufen zu erlassen. Sind diese Bekanntmachungen usw. Druckschriften, so unterliegen sie im allgemeinen dem PreßG. vom 7. Mai 1874. Nur für ihre Verbreitung und die Verbreitung anderer Bekanntmachungen usw. bleibt das Landesrecht maßgebend.

α. Nach § 9 des preußischen PreßG. vom 12. Mai 1851 (eingeführt in die neu erworbenen Landesteile durch KglV. vom 13. Mai, 25. Juni und 20. September 1867) dürfen demnach Anschlagzettel und Plakate (auch geschriebene) — abgesehen von den amtlichen Bekanntmachungen öffentlicher Behörden — nur dann angeschlagen, angeheftet oder sonst öffentlich ausgestellt werden, wenn sie Ankündigungen über gesetzlich nicht verbotene Versammlungen, über öffentliche Vergnügungen, über gestohlene, verlorene oder gefundene Sachen, über Verkäufe oder andere Nachrichten für den gewerblichen Verkehr enthalten. Auch das Herumtragen von Plakaten fällt hierunter. Erlaubt ist also das Herumtragen einer Reklametafel, verboten dagegen das Herumtragen eines Plakats mit der Aufforderung „Wählt den Tischlermeister Schulze" oder „Votes for women".

[illegible] enthält § 9 die sachlichen Voraussetzungen für die Ausstellung von Anschlagzetteln usw., so behandelt § 10 des preußischen PreßG. die persönlichen Voraussetzungen für das Verbreiten, Anheften und Anschlagen (nicht auch das sonstige Ausstellen) von Druckschriften, andern Schriften oder Bildwerken. Mit Rücksicht auf diesen allgemeinen Inhalt des § 10 wird dessen Fortgeltung mitunter bestritten, da § 30 II des ReichspreßG. nur die speziell auf Bekanntmachungen, Plakate und Aufrufe bezügliche Landesgesetzgebung schütze. Die Praxis sieht jedoch in dem § 10 noch geltendes Recht, freilich nur soweit er nicht durch GewO. § 43 und ReichspreßG. § 5 außer Kraft gesetzt ist. Demgemäß ist auch jetzt noch die ortspolizeiliche Erlaubnis nach § 10 erforderlich für das nichtgewerbsmäßige unentgeltliche (d. h. für die Empfänger) Verteilen von Bekanntmachungen und Aufrufen (außer von Druckschriften zu Wahlzwecken in der freigegebenen Zeit, GewO. § 43 IV) an öffentlichen Orten (außer in geschlossenen Räumen, GewO. § 43 V), ferner für das nichtgewerbsmäßige Anheften und Anschlagen solcher, falls nach § 9 überhaupt statthaften, Bekanntmachungen und Aufrufe an öffentlichen Orten. Die Versagung der Erlaubnis ist aber nicht, wie das Verbot nach § 5 des ReichspreßG., nur in bestimmten Fällen zulässig, sondern richtet sich nach allgemeinen Grundsätzen (ALR. II, 17, 10, S. 661).

Dieser wenig befriedigende und viel bekämpfte Rechtszustand wird noch verwickelter durch allgemeine Polizeiverordnungen, namentlich über die Sonntagsheiligung (vgl. S. 355), über den Straßenverkehr (PolizeiverwaltungsG. § 6 b, S. 671, StGB. § 366 10: z. B. Vorbehalt der Anschläge für Anschlagsäulen; Regelung der, als Ausfluß des Gewerbebetriebs, KGJ. 43 C 419, an sich freien, Anbringung von Aushängeschildern, Schaukästen usw., vgl. KG. im „Recht" 13 175, 281, 377; DJZ. 13 469), gegen die Verunstaltung landschaftlich hervorragender Gegenden (PrG. vom 2. Juni 1902; vgl. ferner § 3 des PrG. vom 15. Juli 1907: Ortsstatut).

4. Pflichtexemplare.

α. Von jeder Nummer einer periodischen Druckschrift muß der Verleger, sobald die Austeilung oder Versendung beginnt, ein Exemplar gegen Bescheinigung an die Polizeibehörde des Ausgabeorts unentgeltlich abliefern (PreßG. § 9 I). Ausgenommen sind Druckschriften, die nur den Zwecken der Wissenschaft, der Kunst, des Gewerbes oder der Industrie dienen (§ 9 II), sowie die in den §§ 12, 13 gedachten Korrespondenzen und amtlichen Druckschriften.

β. Die Verpflichtung zur Abgabe von Freiexemplaren an Bibliotheken ist durch das preu-

fische PreßG. (§ 6) und das ReichspreßG. nicht berührt worden (§ 30 III).

Bereits 1699 führte in Preußen ein Befehl Friedrichs I. die Lieferung von Pflichtexemplaren ein. Gegenwärtig hat nach KabO. vom 28. Dezember 1824 in den alten Provinzen jeder Verleger ein Exemplar jedes seiner Verlagsartikel an die König l. Bibliothek in Berlin, ein zweites an die Universitätsbibliothek der Provinz seines Wohnsitzes unentgeltlich einzusenden. Für die neuen Provinzen bestehen besondere Vorschriften, ebenso für die Druckschriften von Behörden (MinErl. vom 9. Juli 1907 und 12. April 1911). Die Verpflichtung zur Abgabe der Pflichtexemplare ist eine öffentlich-rechtliche Last und kann durch Zwang seitens der Polizeibehörde verwirklicht werden (vgl. OVG. 36 434).

5. Verbot ausländischer Druckschriften.

Ein administratives Verbot der Verbreitung einer Druckschrift kennt das PreßG. gegenüber einer im Ausland erscheinenden periodischen Druckschrift, wenn gegen eine Nummer binnen Jahresfrist zweimal eine Verurteilung auf Grund der §§ 41, 42 StGB. erfolgt ist. Hier kann der Reichskanzler innerhalb 2 Monaten nach Rechtskraft des letzten Erkenntnisses die fernere Verbreitung bis auf 2 Jahre verbieten (§ 14, vgl. RGSt. 36 408).

e. Beschlagnahme und Preßstrafrecht.

1. Die Beschlagnahme von Druckschriften als Beweismitteln oder der Einziehung unterliegenden Gegenständen kann der Richter nach StPO. §§ 94 ff. anordnen. Dagegen richtet sich die vorläufige Beschlagnahme durch den Staatsanwalt oder seine Hilfsbeamten nicht nach StPO. § 98, sondern nach PreßG. §§ 23 ff. (vgl. EGStPO. § 5). Eine Beschlagnahme von Druckschriften ohne richterliche Anordnung findet dementsprechend nur unter den in § 23 aufgestellten Bedingungen (Verletzung der §§ 6, 7, 14, 15 des PreßG. und der §§ 85, 95, 111, 130, 184 des StGB.) statt. Die gerichtliche Entscheidung über Bestätigung oder Aufhebung der Beschlagnahme muß von der Staatsanwaltschaft binnen 24 Stunden beantragt und vom Gericht binnen 24 Stunden nach Empfang des Antrags erlassen werden. Die vom Gerichte bestätigte vorläufige Beschlagnahme ist wieder aufzuheben, wenn nicht binnen 2 Wo-

chen nach der Bestätigung die Strafverfolgung in der Hauptsache eingeleitet, d. h. richtiger Ansicht nach die Voruntersuchung oder das Hauptverfahren eröffnet worden ist (§§ 24 ff.).

Unabhängig von der vorstehend behandelten Beschlagnahme zum Zwecke der Strafverfolgung sind die polizeilichen Zwangsmaßregeln, die etwa zur Verhinderung eines ohne die Erlaubnis des § 43 GewO. ausgeübten Druckschriftenvertriebs nach GewO. § 15 II ergriffen werden, oder die Beschlagnahme der zum Gewerbebetrieb im Umherziehen mitgeführten Gegenstände zur Sicherstellung der Hausiergewerbesteuer, Strafe und Kosten gemäß § 29 des PrG. vom 3. Juli 1876.

2. Die Preßdelikte.

α. Die Preßdelikte sind teils „eigentliche", d. h. solche, die durch Verletzung der Ordnungsvorschriften des PreßG., teils „uneigentliche", d. h. solche, die durch den Inhalt der Druckschrift begangen sind. Die ersteren sind im PreßG. (§§ 18, 19, 28 II), von den letzteren einzelne (Zuwiderhandlungen gegen die §§ 15, 16, S. 425) im PreßG. (§ 18[1]) behandelt, während sich im übrigen die Verantwortlichkeit nach den allgemeinen Strafgesetzen bestimmt (§ 20 I). Die sechsmonatige Verjährung der Strafverfolgung (§ 22) gilt jedoch für alle Preßdelikte, soweit sie nicht als Übertretungen in 3 Monaten verjähren.

β. Nur für die durch den Inhalt der Druckschrift begangenen Straftaten (uneigentlichen Preßdelikte) gilt:

a. Die Beweisvermutung des § 20 II, wonach der verantwortliche Redakteur einer periodischen Druckschrift als Täter zu bestrafen ist, wenn nicht durch besondere Umstände die Annahme seiner Täterschaft ausgeschlossen wird;

b. die Bestrafung des verantwortlichen Redakteurs, des Verlegers, Druckers, Verbreiters — soweit sie nicht als Täter oder Teilnehmer nach § 20 strafbar sind — wegen Fahrlässigkeit, vorbehaltlich des Entlastungsnachweises (§ 21 I; über die strafausschließende Benennung des Vormanns s. § 21 II).

c. Über die Straflosigkeit wahrheitsgetreuer Parlamentsberichte vgl. RV. Art. 22 (Reichstag), StGB. § 12 (Landesparlamente).

γ. Zur Entscheidung über die durch die Presse begangenen Übertretungen sind die Gerichte ausschließlich zuständig (vgl. PreßG. § 29), polizeiliche Strafverfügungen in Preßsachen also unstatthaft (streitig, vgl. DJZ. 08 1390).

Erstrebt wird von der Presse die reichsrechtliche Zuweisung aller Preßvergehen an die Schwurgerichte (wie in Bayern, Württemberg, Baden, Oldenburg, vgl. EGGVG. § 6), und die Beseitigung des sog. Zeugniszwangs gegen Redakteure (StPO. § 69) zwecks Ermittlung des Verfassers eines strafbaren Artikels. Der lebhaft angefeindete, durch die Praxis des Reichsgerichts geschaffene „fliegende oder ambulante Gerichtsstand der Presse", wonach für durch die Presse begangene strafbare Handlungen jedes Gericht zuständig sein soll, in dessen Bezirk auch nur ein Exemplar gelangt ist, ist jetzt durch RG. vom 13. Juni 1902 beseitigt. Hiernach ist für eine im Inland erschienene Druckschrift nur zuständig das Gericht des Erscheinungsortes, im Falle einer mit Privatklage verfolgten Beleidigung jedoch auch das Gericht des Verbreitungsortes, wenn der Beleidigte in dessen Bezirk seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt hat (StPO. § 7 II).

δ. Die Übertretung der §§ 9, 10 des preußischen PreßG. (S. 427) wird nach § 41 desselben i. V. mit EG. Art. VIII zum preußischen StGB. bestraft.

ε. Eine Außerkraftsetzung

der zum Schutze der Preßfreiheit gegebenen Vorschriften kann nach RV. Art. 68 (S. 247, in Bayern nicht giltig) i. V. mit § 5 des PrG. vom 4. Juni 1851 ganz oder teilweise, zeit- und distriktweise bei Erklärung des Belagerungszustands erfolgen.

Auch wenn der Belagerungszustand nicht erklärt ist, kann entsprechendes bei Krieg oder Aufruhr und dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit für Preußen vom Staatsministerium verordnet werden (PrG. vom 4. Juni 1851 § 16 und PreßG. § 30 I; vgl. S. 433).

§ 58. Das Vereinswesen.*)

a. Geschichte des Vereinsrechts.

1. Das im Mittelalter hoch entwickelte und staatlich nicht beschränkte Vereinswesen (Gilden, Zünfte, S. 349) wurde seit dem 17. Jahrhundert einer strengen polizeilichen Aufsicht unterworfen. Nach ALR. II, 6, 3, 4 und II, 20, 184, 185 und einem

*) Kommentare z. VereinsG. von: Delius (5. A. 12), Ebner (10), Friedenthal (08), Goehrke (4. A. 12),

Edikte von 1798 konnte in Preußen die Polizei jeden Verein verbieten. Durch einen Bundesbeschluß von 1832 wurden politische Vereine verboten und alle öffentlichen Volksversammlungen von behördlicher Genehmigung abhängig gemacht. Erst nach den Ereignissen von 1848 wurde das in den Grundrechten (S. 191) geforderte Vereins- und Versammlungsrecht auf eine gesetzliche Grundlage gestellt, in Preußen nach den Verordnungen vom 6. April 1848 und 29. Juni 1849 (vgl. auch PrVU. Art. 29, 30) durch das (sich fälschlich als Verordnung bezeichnende) Gesetz vom 11. März 1850 über die Verhütung eines die gesetzliche Freiheit und Ordnung gefährdenden Mißbrauchs des Versammlungs- und Vereinigungsrechts (PrVerG.), das auch in die neuen Provinzen, in Lauenburg und Helgoland eingeführt wurde. Es unterwarf — abweichend vom Reichsvereinsgesetze (unten 2) — alle Versammlungen zur Erörterung öffentlicher Angelegenheiten der Anzeigepflicht und alle Vereine, die eine Einwirkung auf öffentliche Angelegenheiten bezweckten, der Verpflichtung zur Einreichung der Statuten und des Mitgliederverzeichnisses und verbot außerdem politischen Vereinen die Aufnahme von Frauen, Schülern und Lehrlingen sowie die Verbindung mit andern Vereinen gleicher Art. Dieses Gesetz blieb im wesentlichen bis zum 15. Mai 1908 in Kraft und ist — worüber S. 440 zu sprechen ist — zum Teil noch jetzt von Bedeutung.

2. Von der durch RV. Art. 4[16] begründeten Zuständigkeit machte das Reich, soweit ein allgemeines Reichsvereinsgesetz in Frage kam, zunächst keinen Gebrauch. In einzelnen Beziehungen griff es ein durch den die Koalitionsfreiheit begründenden § 152 GewO. (S. 357), durch das sog. Sozialistengesetz vom 21. Oktober 1878 (1890 durch Nichtverlängerung beseitigt), sowie durch das RG. vom 11. Dezember 1899, das inländischen Vereinen jeder Art mit einander in Verbindung zu treten erlaubte und damit die entgegenstehende vorerwähnte Bestimmung des PrVerG. (§ 8 I b) beseitigte. Nach heftigen parlamentarischen Kämpfen, namentlich um den neuen „Sprachen-Paragraphen" (S. 438), kam dann das Reichsvereinsgesetz vom 19. April 1908 (VerG.) zustande, das im allgemeinen eine Vereinfachung und Erleichterung des Rechtszustands in den Einzelstaaten bedeutet und seit dem 15. Mai 1908 in Kraft ist (§ 25).

Hieber und Bazille (08), Müller-Schmid (08), Romen (3. A. 12), Stier-Somlo (09), Stenglein, Nebengesetze I, Vossen (08).

b. Quellen des Vereinsrechts.

Die Quellen des Vereinsrechts betreffen teils die privatrechtliche Seite, insbesondere die Frage nach dem Erwerbe der sog. Korporationsrechte, d. h. der bürgerlichen Rechtsfähigkeit der Vereine als juristischer Personen, teils die öffentlichrechtliche Seite.

1. Die privatrechtliche Seite ist, soweit nicht besondere reichsgesetzliche Vorschriften bestehen (vgl. L. I § 15 [2, 3]), durch das BGB. §§ 21 ff. geordnet, neben dem dem Landesrechte nur noch beschränkte Bedeutung zukommt, so auf Grund der Vorbehalte in EGBGB. Art. 84 ff. für die Erlangung der Rechtsfähigkeit durch Religions- und geistliche Gesellschaften, den Vermögensanfall im Falle des § 45 III BGB., die Erwerbsbeschränkungen usw.

Nicht übersehen werden darf, daß der privatrechtliche und der öffentlichrechtliche Begriff des Vereins sich nicht völlig decken: z. B. können juristische Personen und nicht rechtsfähige Vereine Mitglieder eines Vereins nach BGB. sein, während ein Verein im öffentlichrechtlichen Sinn aus physischen Personen besteht (str.).

Über die privatrechtlichen Verhältnisse der Vereine vgl. besonders L. I § 15 und in zivilprozessualer Hinsicht Z. I § 49 a, Z. II § 16 c 2 α.

2. Das öffentliche Vereinsrecht

ist großenteils im VerG. enthalten, das übrigens in § 22 dem § 72 BGB. eine neue Fassung gibt (Verpflichtung des Vereinsvorstands, dem Amtsgericht auf dessen Verlangen jederzeit eine Bescheinigung über die Zahl der Mitglieder — früher ein Mitgliederverzeichnis — einzureichen). Allein die sonstigen reichsgesetzlichen Vorschriften über Vereine und Versammlungen sind, von den im VerG. § 23 I aufgeführten Ausnahmen abgesehen, in Kraft geblieben (§ 23 II).

α. Zu den in Kraft gebliebenen reichsrechtlichen Vorschriften über das Vereinsrecht gehören:

α. RV. Art. 68 i. V. mit PrG. vom 4. Juni 1851 über die Außerkraftsetzung der die Vereins- und Versammlungsfreiheit schützenden Vorschriften bei Erklärung des Belagerungszustandes (S. 247; auch ohne letzteren kann im Falle des Krieges oder Aufruhrs bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit das Staatsministerium entsprechendes verordnen nach § 16 des letztgenannten Gesetzes, der durch VerG. § 24 als Lan-

desrecht, also nur für Preußen, aufrechterhalten wird: sog. kleiner Belagerungszustand);

b. WahlG. vom 31. Mai 1869 § 17 I: Vereine und Versammlungen zum Betriebe der Reichstagswahl angelegenheiten (§ 17 II ist durch VerG. § 23 I aufgehoben);

c. RG. vom 4. Juli 1872, betr. den Orden der Gesellschaft Jesu, §§ 1, 3 (S. 310);

d. RMilG. vom 2. Mai 1874 § 49 II, der den zum aktiven Heere gehörigen Militärpersonen die Teilnahme an politischen Vereinen und Versammlungen untersagt;

e. MStGB. §§ 101, 113 gegen unbefugte Versammlungen von Personen des Soldatenstandes behufs Beratung über militärische Angelegenheiten und Einrichtungen;

f. StGB. §§ 110, 111 (öffentliche Aufforderung vor einer Menschenmenge zum Ungehorsam gegen Gesetze usw.), 115 (Aufruhr), 116 (Auflauf), 125 (Landfriedensbruch), 127 (unbefugte Bildung eines bewaffneten Haufens), 128, 129 (verbotene Verbindungen);

g. GenG. § 81, GmbHG. § 62 (Auflösung wegen Gefährdung des Gemeinwohls; vgl. BGB. §§ 43 f. und bezüglich der Aktiengesellschaft H. I § 40 [3]), GenG. § 149 (Bestrafung von Vorstandsmitgliedern, wenn sie in der Generalversammlung die Erörterung von Anträgen über öffentliche Angelegenheiten gestatten oder nicht hindern, deren Erörterung unter die Gesetze über das Vereins- und Versammlungsrecht fällt);

h. GewO. §§ 152, 153, 154a über die Koalitionsfreiheit und deren Mißbrauch (S. 357);

i. ReichsseuchenG. § 15 [3] (Zulässigkeit des Verbots von Veranstaltungen, die eine Ansammlung größerer Menschenmengen mit sich bringen).

β. Auch gewisse landesrechtliche Vorschriften sind nach VerG. § 24 unberührt geblieben (vgl. S. 433, 440, 441).

3. Zur Ausführung der §§ 6 I (Erfordernisse der Bekanntmachung von Versammlungen), 12 IV (Ausnahmen vom „Sprachen-Paragraphen"), 21 (Behördenzuständigkeit) ist in Preußen ergangen die Ministerialverordnung vom 8. Mai 1908 („AusfVo.") mit erläuternder Verfügung vom selben Tage. Vgl. ferner die allgemeine, das frühere preußische Recht zur Vergleichung heranziehende Verf. vom 13. Mai 1908 (MinBl. für die ges. inn. Verw. 09 14).

c. Das Vereins- und Versammlungsrecht im allgemeinen.

1. VerG. § 1 I, 1 spricht das Recht der Vereinsbildung und Versammlung zu Zwecken, die den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, allen Reichsangehöri-

gen zu, so daß die Beschränkungen einzelner Landesrechte bezüglich der Teilnahme von Frauen (PrVerG. § 8 bei politischen Vereinen) fortgefallen sind. Über die Rechtsstellung der Ausländer s. S. 321.

2. Das erwähnte Recht, das zu den subjektiv-öffentlichen Rechten (S. 131) zählt, unterliegt polizeilich nur den im VerG. und in andern Reichsgesetzen enthaltenen Beschränkungen (§ 1 I, 2).

Richtiger Ansicht nach werden aber hierdurch — ähnlich wie im Pressewesen (S. 423) — landesrechtliche Vorschriften nicht betroffen, die auf der Beamten- oder akademischen Disziplin beruhen, z. B. eine nach § 3 des PrG. vom 29. Mai 1879 zulässige Anordnung der Unterrichtsverwaltung, daß Studentenaufzüge auch der Genehmigung des Rektors bedürfen, oder die nicht vereinsrechtlicher Natur sind, wie das Verbot, rote Fahnen öffentlich zu führen (DJZ. 10 488). Ob der nach StGB. § 365 gebotenen Polizeistunde auch Vereine und Versammlungen unterworfen sind, ist ebenfalls streitig und nur dann zu bejahen, wenn man in ihr mit Rücksicht auf die Eigenschaft des § 365 StGB. als eines Reichsblankettgesetzes eine reichsrechtliche Beschränkung sieht (über die besondere Rechtslage bei „geschlossenen Gesellschaften" s. unten S. 440). Ausdrücklich bestimmt das VerG., daß die allgemeinen sicherheitspolizeilichen Beschränkungen des Landesrechts anwendbar sind. Dies ist aber nur soweit der Fall, als es sich um die Verhütung unmittelbarer Gefahren für Leben und Gesundheit der Teilnehmer an einer Versammlung handelt (§ 1 II, vgl. OVG. 60 324).

Das Eindringen der Polizei in geschlossene Räume auf Grund von ALR. II, 17, 10 (S. 661) erachtet die Praxis bei sog. „verdächtigen" Versammlungen für statthaft (vgl. KG. im Recht 14 113, OVG. im MinBl. f. d. innere Verwaltung 13 114).

d. Das Vereinsrecht.

1. Der Begriff des Vereins wird vom VerG. nicht bestimmt, aber vom KG., OVG. und von der Wissenschaft ziemlich übereinstimmend gedeutet als der auf Vertrag beruhende, auf Dauer berechnete Zusammenschluß einer Mehrheit physischer Personen zur Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks mittels Unterordnung unter eine organisierte Willensmacht (vgl. DJZ. 12 232). Eine Mindestzahl von Mitgliedern ist vom Gesetze nicht vorgeschrieben (anders BGB. § 56 beim eingetragenen Vereine; 7 bei Gründung, später nicht unter 3, § 73).

2. Für alle Vereine gilt die Befugnis der Behörde,

sie, wenn ihre Zwecke den Strafgesetzen zuwiderlaufen, durch Auflösungsverfügung aufzulösen.

Diese Polizeiverfügung kann im Verwaltungsstreitverfahren, hilfsweise im Wege des Rekurses nach GewO. §§ 20, 21 (S. 337) angefochten werden (§ 2; dagegen muß im Falle des § 43 BGB. der Landrat oder die Ortspolizeibehörde auf Entziehung der Rechtsfähigkeit Klage erheben, L. I § 15[23]). Nach § 2 VerG. i. V. mit § 128 StGB. kann also z. B. ein Geheimbund aufgelöst werden; unter letztern Begriff fallen aber die nach dem Edikte vom 20. Oktober 1798 (Z. II Anh. IV A) in Preußen geduldeten drei Mutterlogen (Große Landesloge, Mutterloge zu den drei Weltkugeln, Royal York de l'Amitié) und ihre Tochterlogen nicht; denn die Geheimhaltung erstreckt sich bei ihnen nur auf Erkennungszeichen und gewisse Gebräuche. Freimaurerlogen, die nicht dem Verbande der vorerwähnten angehören, sind seit der KglV. vom 6. April 1848 zulässig; sie können unter Umständen dem § 128 StGB. unterliegen.

3. Die weiteren vereinsrechtlichen Bestimmungen des VerG. beziehen sich nur auf politische Vereine, d. h. solche, die eine Einwirkung auf politische Angelegenheiten bezwecken (§ 3 I). Diese Begriffsbestimmung hat freilich Streitfragen nicht zu verhindern vermocht (vgl. über die Gewerkschaften S. 362, über den Flottenverein Recht 08 609; 09 143). Nicht als politische Vereine gelten Personenmehrheiten, die vorübergehend zusammentreten, um im Auftrage von Wahlberechtigten Vorbereitungen für bestimmte Wahlen zu den auf Gesetz oder behördlicher Anordnung beruhenden öffentlichen Körperschaften zu treffen, vom Tage der amtlichen Bekanntmachung des Wahltags bis zur Beendigung der Wahlhandlung (§ 4, „Wahlkomitees").

α. Der politische Verein muß einen Vorstand und eine Satzung haben, und der Vorstand muß letztere, regelmäßig in deutscher Sprache, sowie das Verzeichnis der Vorstandsmitglieder bei der Polizeibehörde einreichen (§ 3).

β. Personen unter 18 Jahren dürfen nicht Mitglieder politischer Vereine sein, auch nicht in deren öffentlichen oder geschlossenen, politischen oder nichtpolitischen Versammlungen, außer bei rein geselligen Veranstaltungen, anwesend sein (§ 17).

e. Versammlungen.

1. Eine Versammlung ist eine nicht zufällige Zusammenkunft einer nicht ganz geringen Personenzahl zur Erreichung eines gemeinsamen Zwecks im Wege der Erörterung

oder sonstigen Meinungsäußerung (nicht notwendig durch Rede und Gegenrede, „Diskussion" u. dgl.).

Den Gegensatz dazu bildet z. B. die Menschenmenge, die sich die Truppenparade ansieht, oder die Zuhörerschaft einer Theatervorstellung oder eine Ballgesellschaft: allen diesen Personenmehrheiten, in denen jeder einzelne nur sein Schau-, Kunst- oder Vergnügungsbedürfnis befriedigen will, fehlt das Merkmal des gemeinsamen Zwecks und der Erörterung. Darum unterliegen die Veranstaltungen wissenschaftlicher oder künstlerischer Vorträge nicht den Beschränkungen des VerG., etwa dem Sprachen-Paragraphen (Fall Amundsen, Verbot seines dänischen Vortrags in Flensburg, s. unten), wie sie anderseits auch nicht dessen Vergünstigungen, namentlich den weitgehenden Schutz gegen Anwendung der allgemeinen sicherheitspolizeilichen Bestimmungen des Landesrechts, genießen (vgl. RGSt. 38 184, OVG. 56 299, KG. im Recht 14 34; s. auch DJZ. 11 100; 13 1372).

2. Aber nicht einmal alle Menschenansammlungen, die hiernach Versammlungen sein würden, fallen unter das VerG. Vielmehr sind von dessen Vorschriften *ausgenommen* die durch das Gesetz oder die zuständigen *Behörden angeordneten* Versammlungen (§ 20), wie die Landtagsversammlungen oder ein von der Schulbehörde veranstalteter Festzug. Im übrigen gilt folgendes:

a. *Öffentliche Versammlungen.*

α. *Öffentliche* Versammlungen *unter freiem Himmel* (vgl. § 8) und *Aufzüge* auf öffentlichen Straßen oder Plätzen, z. B. „Wahlrechtsspaziergänge" (RGSt. 44 370), bedürfen der schriftlichen *Genehmigung* der Polizeibehörde, welch erstere nur wegen zu befürchtender Gefahr für die öffentliche Sicherheit versagt werden darf (§ 7, Rechtsmittel in Preußen: Beschwerde oder Klage gemäß LVG. §§ 127 ff.). Gewöhnliche Leichenbegängnisse (RGSt. 45 85) sowie Züge der Hochzeitsgesellschaften, wo sie hergebracht sind, sind nicht genehmigungspflichtig (§ 9 II, 1; über die Zulässigkeit sonstiger Milderungen durch die Landeszentralbehörde vgl. § 9 I, II, 2).

b. Alle öffentlichen Versammlungen und alle auf öffentlichen Straßen oder Plätzen stattfindenden Aufzüge betrifft das *Waffenverbot* des § 11 (RGSt. 44 140), dem nur die vermöge öffentlichen Berufs zum Waffen-

tragen Berechtigten (z. B. Polizeibeamte) oder die behördlich Ermächtigten nicht unterworfen sind.

Zu den letzteren gehören u. a. Schützengilden (vgl. AusfVf. vom 13. Mai 1908 Ziff. 12 und OVG. 60 339) und Kriegervereine, die auch sonst in manchen Beziehungen eine Sonderstellung einnehmen (so bzgl. der Trauerparade; vgl. i. allg. AKO. vom 22. Februar 1842 und 6. Juni 1844, MinErl. vom 6. Mai 1899 und 13. August 1900; Recht 12 212).

c. In allen öffentlichen Versammlungen sind ferner nach dem bekannten „Sprachen-Paragraphen" (§ 12) die Verhandlungen in deutscher Sprache zu führen. Diese Vorschrift ist jedoch nicht anwendbar:

1) auf internationale Kongresse;

2) auf Wählerversammlungen für den Reichstag und die Landtage vom Tage der amtlichen Bekanntmachung bis zur Beendigung der Wahlhandlung;

3) für 20 Jahre nach dem Inkrafttreten des VerG., d. h. bis zum 15. Mai 1928 in Landesteilen, in denen bei Inkrafttreten des VerG. alteingesessene Bevölkerungsteile nichtdeutscher Muttersprache vorhanden waren, sofern diese nach der jeweilig letzten Volkszählung 60% der Gesamtbevölkerung übersteigen (die für Preußen in Betracht kommenden Kreise der Provinzen Ost- und Westpreußen, Posen, Schlesien, Schleswig-Holstein sind verzeichnet in der Verf. vom 8. Mai 1908, die Kreise Neidenburg, Obornik und Zabrze sind auf Grund der Volkszählung von 1910 ausgeschieden); jedoch hat der Veranstalter 72 Stunden vorher der Polizei Anzeige zu erstatten.

Weitere Ausnahmen kann die Landesgesetzgebung bzw. die Landeszentralbehörde zulassen (in Preußen geschehen durch AusfVo. Ziff. II).

d. Die Polizeibehörde kann in öffentliche Versammlungen, und zwar nach der herrschenden Meinung (so auch RG. im Recht 11 Nr. 2035; dagegen enger OVG. 58 288) nicht nur in politische, Beauftragte, aber nicht mehr als zwei, entsenden, die sich dem Leiter oder Veranstalter der Versammlung zu erkennen geben müssen, einen angemessenen Platz zu beanspruchen haben und aus bestimmten Gründen die Versammlung für aufgelöst erklären können (§§ 13 f.); dieser Erklärung ist selbst dann

Folge zu leisten, wenn die Polizeibehörde irrtümlich die Öffentlichkeit der Versammlung angenommen hatte (RGSt. 44 136; vgl. S. 229).

β. Öffentliche politische Versammlungen.

Wenn der Deutsche Juristentag über die Beibehaltung oder Abschaffung der Todesstrafe verhandelt und abstimmt, so ist er darum noch keine politische Versammlung (vgl. KG. im Recht 12 101). Der Erörterung muß vielmehr, damit eine Zusammenkunft zur politischen Versammlung wird, die Absicht innewohnen, unter Beeinflussung der staatlichen Funktionen vorzugehen (vgl. OVG. 56 299, also ähnlich wie beim politischen Vereine, S. 436). Für derartige Versammlungen zur Erörterung politischer Angelegenheiten gibt das VerG. noch einige besondere Vorschriften.

a. Wer eine öffentliche politische Versammlung veranstalten will, hat hiervon mindestens 24 Stunden vor Beginn gemäß § 5 Anzeige zu erstatten. Diese ist jedoch (nach § 6) nicht erforderlich für

1) öffentlich bekanntgemachte Versammlungen (hiezu AusfVo. Ziff. I),

2) gewisse Wählerversammlungen (S. 436),

3) Koalitionsversammlungen (S. 434) nach GewO. § 152 (vgl. Verf. vom 13. Mai 1908 Ziff. 9 und oben S. 357).

b. Jede öffentliche politische Versammlung muß einen Leiter haben. Der Veranstalter kann die Leitung selbst übernehmen, sie einem andern übertragen oder einen Leiter wählen lassen. Der Leiter und vor dessen Bestellung der Veranstalter hat für Ruhe und Ordnung zu sorgen und kann die Versammlung für aufgelöst erklären (§§ 10, 16).

c. Personen unter 18 Jahren dürfen in öffentlichen politischen Versammlungen nicht anwesend sein (§ 17, vgl. auch S. 436).

γ. Vereinsversammlungen.

Der Verein ist ein Dauer-, die Versammlung ein „Augenblicksverband". Beide stehen nicht notwendig in Beziehungen. Es gibt Vereine, die keine Versammlungen abhalten (z. B. Lesevereine), und zahlreiche Versammlungen, die nicht von Vereinen veranstaltet sind. Die Vereinsversammlungen unterstehen beim Vorhandensein der sonstigen Voraussetzungen auch dem VerG. Auf öffentliche Vereinsversammlungen finden also die S. 437 erörterten Vorschriften Anwendung.

Dabei ist freilich zu beachten, daß Versammlungen nicht schon deshalb öffentliche sind, weil sie in einem öffentlichen Lokale stattfinden, wie denn auch umgekehrt öffentliche Versammlungen in einer Privatwohnung denkbar sind (RG. in DJZ. 10 772). Maßgebend ist, ob die Teilnehmer einen in sich geschlossenen, bestimmt abgegrenzten Kreis von innerlich untereinander verbundenen Personen bilden. Dies kann selbst dann der Fall sein, wenn auf Grund persönlicher oder sachlicher Beziehungen Gäste eingeführt werden, und es kann anderseits ohne Einführung von Gästen eine öffentliche Versammlung angenommen werden, wenn mit Rücksicht auf die große Mitgliederzahl, die lose Organisation und den leichten Erwerb der Mitgliedschaft jene Begriffsbestimmung der „geschlossenen Gesellschaft" nicht mehr zutrifft (RG. in DJZ. 12 464, RGSt. 41 133; vgl. OVG. 61 230). In der Regel werden allerdings Vereinsversammlungen geschlossene Gesellschaften sein. Auf solche finden dann im allgemeinen (vgl. aber §§ 1 II, 17) das VerG. und bei Benutzung nur für sie bestimmter Räume die Vorschriften über die Polizeistunde, öffentliche Lustbarkeiten und Theaterzensur keine Anwendung. Dagegen ist das Recht der Gemeinden zur Besteuerung von Lustbarkeiten (KommunalabgabenG. §§ 15, 18) nicht auf die öffentlichen Lustbarkeiten beschränkt, und ebensowenig sind geschlossene Gesellschaften von den die Heilighaltung der Sonn- und Festtage betreffenden Polizeiverordnungen ausgenommen (vgl. S. 355 und Recht 13 313).

f. Strafbestimmungen enthalten die §§ 18, 19 VerG.

g. Nach VerG. § 24 bleiben unberührt die Vorschriften des Landesrechts (vgl. auch oben S. 433) über:

1. kirchliche und religiöse Vereine und Versammlungen;

Nach PrVerG. § 2 III gelten die Bestimmungen über die Anzeige von Versammlungen und die Einreichung von Vereinsstatuten und Mitgliederverzeichnis nicht für kirchliche und religiöse Vereine, die Korporationsrechte haben. Die herrschende Meinung lehrt, daß das PrVerG. für kirchliche und religiöse Vereine, die nicht Korporationsrechte besitzen, noch jetzt anwendbar sei (vgl. DJZ. 12 352 und OVG. 61 255). Anschütz dagegen will solche Vereine nach den günstigeren allgemeinen Vorschriften des VerG. behandeln, da das VerG. „nur die ausausdrücklich und speziell auf das religiöse und kirchliche Assoziationswesen bezüglichen Landesgesetze" aufrechterhalte. Wegen der PrG. vom 31. Mai 1875 (mit mehreren Änderungsgesetzen) über die geistlichen Orden und ordensähnlichen Kongregationen der katholischen Kirche sowie vom 22. Mai 1888, betr. die Erteilung von Korporationsrechten an gewisse katholische Orden, s. Ki. § 10a 4.

2. kirchliche Prozessionen, Wallfahrten und Bittgänge;

Sie bedürfen, wenn sie in der hergebrachten Art stattfinden, nach PrVerG. § 10 keiner Anzeige oder Genehmigung. Leichenbegängnisse sind dagegen lediglich nach dem VerG. zu beurteilen (vgl. S. 437).

3. Verabredungen ländlicher Arbeiter und Dienstboten zur Einstellung oder Verhinderung der Arbeit;

Des § 3 des PrG. vom 24. April 1854 ist bereits oben S. 358 gedacht.

4. zum Schutze der Feier der Sonn- und Festtage (vgl. oben S. 355):

Es sind jedoch für Sonntage, die nicht zugleich Festtage sind, Beschränkungen des Versammlungsrechts nur bis zur Beendigung des vormittägigen Hauptgottesdienstes zulässig.

IV. Das Reichsfinanzwesen.*)

§ 59. Reichsfinanzwesen. Begriff und Geschichte.

a. Begriff der Reichsfinanzwirtschaft.

Unter Reichsfinanzwesen („Reichsfinanzwirtschaft", „Reichshaushalt") versteht man die Gesamtheit derjenigen Einrichtungen und Tätigkeiten, welche zur Beschaffung, Verwendung und Verwaltung der zu den Reichszwecken erforderlichen Mittel, insbesondere des Geldbedarfs, dienen.

Da das Reich (vgl. S. 206) den Einzelstaaten gegenüber ein selbständiges Staatswesen mit gesonderten Rechten und Verpflichtungen ist, bedarf es zur Erfüllung seiner Aufgaben und zur Bestreitung der hierzu erforderlichen Ausgaben eigener Einnahmen, für deren Bilanzierung ein genau geregelter Wirtschaftsplan, der Reichshaushalts-Etat (s. unten § 61), erforderlich ist.

Aus der historischen Entwicklung des Reichs als eines aus der Vereinigung mehrerer Staaten hervorgegangenen Bundes-

*) Literatur: Gerloff, Finanz- u. Zollpolitik (13); Laband, Direkte Reichssteuern (08); Lippert, Internationales Finanzrecht (12). Die einzelnen Zoll- und Steuergesetze sind kommentiert bei Stenglein, Strafrechtliche Nebengesetze des Deutschen Reichs II (4. A. 12).

Zum Wehrbeitrag: Kommentare von Fernow (13), Zimmermann (13), Hoffmann (13); Stier-Somlo, Wehrbeitrag und Besitzsteuer (13).

staats (vgl. S. 204) folgt, daß die Finanzwirtschaft des Reichs ihrem Wesen nach mehr Gesellschafts- als Staatswirtschaft ist. Während bei der letzteren alle Einnahmen und Ausgaben nur streng einheitlich sind, gibt es bei der ersteren einerseits „gemeinschaftliche" Ausgaben und Einnahmen (vgl. RV. Art. 70, 38), derart, daß bei sich ergebenden Defizits der Verlust von den Mitgliedern gemeinschaftlich getragen werden muß (Matrikularbeiträge, S. 457), anderseits aber auch Etatpositionen, welche nicht allen Mitgliedern gemeinsam sind. Indessen darf nicht übersehn werden, daß die dem Reiche gebührenden Leistungen von den Einzelstaaten nicht auf Grund eines Vereinsstatuts, sondern kraft der dem Reiche gegen die Bundesstaaten zustehenden Hoheitsrechte (S. 121) gefordert werden, insofern also das staatswirtschaftliche Element überwiegt. Auch ist durch die Steuergesetzgebungen von 1909 und 1913 die Finanzwirtschaft des Reichs dem Systeme der selbständigen Staatswirtschaft erheblich angenähert worden.

b. Die Geschichte der Reichsfinanzwirtschaft.

1. Nach Art. 70 (in der ursprünglichen Fassung) und Art. 73 der RV. sollten zur Bestreitung aller gemeinschaftlichen Ausgaben dienen:

α. in erster Reihe etwaige Überschüsse der Vorjahre sowie die gemeinschaftlichen Einnahmen aus den Zöllen, den gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern und dem Post- und Telegraphenwesen;

β. in zweiter Linie, „solange Reichssteuern nicht eingeführt sind", die Matrikularbeiträge;

γ. endlich wurde für die Fälle eines außerordentlichen Bedürfnisses die Aufnahme einer Anleihe oder die Übernahme einer Garantie zu Lasten des Reichs für zulässig erklärt.

2. Die RV. setzte hiernach die Einführung von Reichssteuern zur Beschaffung der fehlenden Mittel voraus, so daß die Matrikularbeiträge nur eine vorübergehende Erscheinung, ein Notbehelf sein sollten, und weiter waren die Anleihen nicht als regelmäßige Deckungsmaßnahmen gedacht. In beiden Beziehungen nahm jedoch die Entwicklung des Reichsfinanzwesens einen andern Verlauf.

α. Zwar gelang 1878 die Einführung der Spielkartensteuer und 1879 die Reform der Tabaksteuer sowie die, neben finanziellen auch wirtschaftspolitische Ziele verfolgende (H. I § 2 b 4 β d), Zolltarifreform. Aber die finanzielle Selbständigkeit des Reichs wurde, zumal in der Folge die Einführung des Tabak- und später des Branntweinmonopols mißlang, nicht erreicht. Der Grund hierfür lag in der verhängnisvollen, auf Verlangen des Reichstags eingefügten Franckensteinschen Klausel, d. h. dem § 8 des RG. vom 15. Juli 1879, betr. den Zolltarif des deutschen Zollgebiets und den Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer. Danach war vom 1. April 1880 ab derjenige Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer, welcher 130 Mill. M. jährlich überstieg, den einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe der Bevölkerung, mit

der sie zu den Matrikularbeiträgen herangezogen wurden, zu überweisen. Damit sollte hauptsächlich eine Abschwächung der Mitwirkung des Reichstags bei Feststellung des Reichshaushaltsetats verhindert werden; denn die Höhe der Matrikularbeiträge wird alljährlich im Etat, also unter Mitwirkung des Reichstags, festgestellt; dieser Bewilligung hätte es aber nicht bedurft, wenn das Reich, was Bismarck erstrebte, durch eigene Einnahmen davor bewahrt geblieben wäre, weiterhin „Kostgänger der Einzelstaaten" zu sein. Weitere „Überweisungssteuern" wurden geschaffen durch die Reichsstempelgesetze von 1881 (§ 32), 1885 (§ 44) und 1900 (§ 55) sowie das Branntweinsteuergesetz von 1887 (§§ 39, 42 III).

β. Die Überweisungssteuern widersprachen dem Geiste der RV. Außerdem aber erzeugten die Überweisungen die größte Unsicherheit in der Finanzgebarung der Einzelstaaten. Ihre Erträgnisse schwankten nämlich von Jahr zu Jahr. Zeitweilig (1883—1892, 1895—1897) überstiegen die Überweisungen die Matrikularbeiträge, während sie in anderen Jahren und seit 1898 dauernd hinter den letzteren zurückblieben. Zur Schonung der Beitragspflicht der Bundesstaaten wurde das Aushilfsmittel der Anleihe zur Deckung der außerordentlichen Ausgaben in weitestem Umfange benutzt, wodurch wieder die Reichsschuld bedrohlich anwuchs (vgl. S. 452). Ohne Erfolg versuchten dem die sog. leges Lieber (1896 ff.) entgegenzutreten, indem sie den nach der Franckensteinschen Klausel der Reichskasse verbleibenden Betrag verschiedentlich erhöhten und die etwaigen Überschüsse der Überweisungen über die Matrikularbeiträge teilweise zurückbehalten und zur Tilgung der Reichsschuld verwenden wollten. 1903 wurde sogar zur Deckung der Ausgaben des ordentlichen Etats die Bewilligung einer Zuschußanleihe nötig, zu deren Tilgung das RG. vom 28. März 1903 u. a. die Mehrbeträge der Überweisungen über das Etatssoll bestimmte. Nicht allzu erhebliche Erträge warf die 1902 beschlossene Schaumweinsteuer ab, und wenn auch der neue Zolltarif vom 25. Dezember 1902 eine bedeutende Vermehrung der Einnahmen erwarten ließ, so ließ doch der § 16 des ZolltarifG. vom 25. Dezember 1902 die Franckensteinsche Klausel zunächst bestehn, abgesehen von der durch § 15 (lex Trimborn) herbeigeführten, zur Erleichterung einer Durchführung der Witwen- und Waisenversorgung dienenden Änderung, die die künftigen Mehrerträge gewisser zollpflichtiger Waren in Anspruch nahm.

3. Eine grundsätzliche Reform der Matrikularbeitragspflicht war inzwischen (1893/94) erfolglos versucht worden. Eine neue Reformbestrebung (1903) teilte dies Geschick, soweit sie die Beseitigung der ungedeckten Matrikularbeiträge zum Ziele hatte. Das RG. vom 14. Mai 1904, betr. Änderungen im Finanzwesen des Reichs (kleine lex Stengel), hob die Franckensteinsche Klausel über die Überweisung eines Teiles des Ertrags der Zölle und Tabaksteuer auf (wodurch die Überweisungen von 541,5 Mill. Mark im Jahre 1903 auf 195,9 Mill. im Jahre 1904 sanken) und machte die Matrikularbeiträge durch Streichung der Worte

„solange Reichssteuern nicht eingeführt sind" in dem umgestalteten Art. 70 RV. zur dauernden Einrichtung. Neu war ferner die Rückdeckungsklausel in Art. 70 I, inhalts deren die ungedeckten Matrikularbeiträge den Bundesstaaten am Jahresschluß in dem Maße zu erstatten sind, als die übrigen ordentlichen Einnahmen des Reichs dessen Bedarf übersteigen. Die dann noch verbleibenden Überschüsse sollen nach Art. 70 II, soweit das Reichshaushaltsetatgesetz nichts anderes bestimmt, zur Deckung gemeinschaftlicher außerordentlicher Ausgaben dienen. Wirksamer war die große lex Stengel (RG. vom 3. Juni 1906, betr. die Ordnung des Reichshaushalts und die Tilgung der Reichsschuld, sog. Mantelgesetz), die als Anlagen Änderungen der Brausteuer und des Reichsstempelgesetzes (Erweiterung des Frachturkundenstempels, Fahrkarten-, Automobil-, Tantiemensteuer) sowie das Zigaretten- und das Erbschaftssteuergesetz enthielt. Die feste Begrenzung der Matrikularbeiträge lehnte der Reichstag ab; doch sah § 3 des Mantelgesetzes eine Stundung des 40 Pfg. auf den Kopf der Bevölkerung übersteigenden Betrags ungedeckter Matrikularbeiträge vor, während § 4 eine planmäßige Tilgung der Reichsanleiheschuld vom Jahre 1908 ab betraf (S. 452).

4. Die Reform von 1906 erwies sich bald als unzureichend. Die Mehrerträge waren überschätzt worden. Die gestundeten Matrikularbeiträge erreichten eine beträchtliche Höhe. Neue große Ausgaben (Erhöhung der Beamtengehälter) und die Erschöpfung des Reichsinvalidenfonds (S. 450) waren ins Auge zu fassen. Darum brachte 1908 der damalige Reichsschatzsekretär Sydow eine Reihe neuer Steuergesetzentwürfe ein, die später auf die aus dem Reichstag ausgesprochenen Wünsche hin durch andere ersetzt wurden. Das Ergebnis waren das RG. vom 15. Juli 1909, betr. Änderungen im Finanzwesen, Erhöhung von einzelnen Zöllen, Verbrauchs- und Verkehrssteuern sowie Einführung neuer Steuern (Leuchtmittel, Zündwaren, Schecks, Grundstücksübertragungen). Das vorbehaltene Zuwachssteuergesetz erging unter dem 14. Februar 1911. Die lex Trimborn (S. 443) wurde durch EGRVO. Art. 2 aufgehoben unter Bestimmung des angesammelten Fonds für die Reichszuschüsse zur Hinterbliebenenversicherung.

Das Finanzgesetz von 1909 setzte u. a. weiter die oben erwähnte Bestimmung über die Stundung ungedeckter Matrikularbeiträge (S. 444) außer Wirksamkeit, verordnete eine noch umfassendere Schuldentilgung (vgl. S. 452), erhöhte den Reichsanteil am Rohertrage der Erbschaftssteuer von $^2/_3$ auf $^3/_4$ und erhielt endlich — unter Beseitigung der Überweisung bezüglich gewisser Stempelabgaben (§ 82 des ReichsstempelG. vom 3. Juni 1906) — nur noch die Überweisung der Reineinnahme aus der Branntweinsteuer aufrecht. Seit 1909 wurde bisher in der Praxis der Grundsatz befolgt, die Bundesstaaten nicht stärker als mit 80 Pfg. auf den Kopf der Bevölkerung mit ungedeckten Matrikularbeiträgen in Anspruch zu nehmen.

5. Die so geschaffene Ordnung des Reichsfinanzwesens stellt

zum großen Teil auch jetzt noch die Grundlage der Finanzwirtschaft des Reichs dar. Allein 1913 schloß sich daran ein Gesetzgebungswerk, das nicht nur durch die Höhe der von ihm bereitgestellten Mittel, sondern auch durch die Eigenart der dazu eingeschlagenen Wege wie durch die von ihm ausgelösten finanzwirtschaftlichen und staatsrechtlichen Fragen zu den bedeutungsvollsten gehört, die je vom Reichstag erledigt worden sind.

Die 1912 beschlossene Heeres- und Flottenverstärkung (S. 294, 300) sollte zum Teil durch Beseitigung des Branntweinkontingents, der sog. Liebesgabe (S. 466), ermöglicht werden. Außerdem aber bestimmte das RG. vom 14. Juni 1912 über die Deckung der Kosten der Verstärkung von Heer und Flotte (lex Bassermann-Erzberger), daß die im Finanzgesetze von 1909 vorgesehene Ermäßigung der Zuckersteuer 6 Monate nach der Einführung eines Gesetzes über eine allgemeine, den verschiedenen Besitzformen gerecht werdende „Besitzsteuer" in Kraft trete und der Gesetzentwurf dem Reichstage bis zum 30. April 1913 vorzulegen sei. Schon im folgenden Jahre erschien angesichts der politischen Verhältnisse eine neuerliche, weit erheblichere Verstärkung der Wehrmacht unumgänglich nötig, und es ergingen, während ein Gesetzentwurf über das Erbrecht des Staats nicht erledigt wurde, unter dem 3. Juli 1913:

α. das Gesetz über einen einmaligen außerordentlichen Wehrbeitrag (dessen Grundgedanke nach einer Äußerung des Reichskanzlers von dem Staatssekretär Kühn, nach anderen von dem sozialdemokratischen Abgeordneten David herrührt),

β. das Besitzsteuergesetz,

γ. das Gesetz wegen Änderung des Reichsstempelgesetzes (Gesellschafts- und Versicherungsstempel),

δ. das Gesetz über Änderungen im Finanzwesen (namentlich Fortfall der Erhebung des Reichsanteils aus dem Zuwachssteuergesetz und — mit Ablauf des 31. Dezember 1916 — Fortfall des Scheck- und Quittungsstempels; Aufhebung der geplanten Ermäßigung der Zuckersteuer und der lex Bassermann-Erzberger; Erhöhung der Erbschaftssteuer und des Reichsanteils; „silberner" und „goldener" Kriegsschatz, S. 449).

Bemerkenswert ist vor allem, daß man bei dieser neuen Reform den Weg der Anleihe vermied und — im Gegensatze zu der die breiten Massen des Volks durch die Verbrauchssteuern stark belastenden Gesetzgebung von 1909 — vorzugsweise die besitzenden Klassen heranzuziehen bemüht war. Sodann aber bedeuten der Wehrbeitrag und die Vermögenszuwachssteuer den Übergang zu direkten Steuern, die, wenn auch richtiger Ansicht nach nach der RV. nicht unzulässig, bisher tatsächlich doch als eine den Bundesstaaten zu belassende Einnahmequelle betrachtet wurden; der schon durch die Tantiemen- und die Erbschaftssteuer vorbereitete Bruch mit dieser Praxis ist freilich dadurch gemildert, daß Vermögen und Einkommen in Formen getroffen werden, die bislang die Einzelstaaten nicht angewandt hatten.

Der Entwurf des Finanzgesetzes von 1913 sah zur Deckung der laufenden Kosten noch besondere Jahresbeiträge der Bundesstaaten von im ganzen 1,25 Mark auf den Kopf der Bevölkerung, jedoch unter Verteilung des Gesamtbetrags auf die einzelnen Bundesstaaten gemäß dem aus der Veranlagung zum Wehrbeitrage sich ergebenden Vermögensstande, vor; nur hilfsweise sollte in den einzelnen Bundesstaaten das Besitzsteuergesetz zur Anwendung kommen. Dieser Versuch einer Veredelung der Matrikularbeiträge, der die einfache, aber zu Unbilligkeiten führende Heranziehung der Einzelstaaten nach ihrer Bevölkerungszahl durch einen gerechteren Verteilungsmaßstab zu ersetzen beabsichtigte, scheiterte im Reichstage (vgl. aber DJZ. 14 1).

Über den gegenwärtigen Stand des Reichsschuldenwesens und der Einnahmequellen des Reichs gibt die folgende Darstellung (S. 451) einen kurzen Überblick.

§ 60. Das Reichsvermögen.

a. Reichsfiskus.

1. Das Reich ist, wie sich aus § 59 ergibt, Subjekt einer Finanzwirtschaft, es heißt als solches Reichsfiskus. Über seine Bedeutung auf privatrechtlichem Gebiete vgl. näheres L. I § 17 a; hier kommt der Reichsfiskus vornehmlich in Betracht, insoweit er als höchstes Gemeinwesen staatsrechtliches Rechtssubjekt ist. Auch hierfür gilt, trotz der aus technischen Gründen vorgenommenen Einteilung in mehrere „stationes fisci“: Post-, Marine-, Militär-, Justizfiskus usw. (vgl. RGZ. 82 232), daß der Reichsfiskus nur einer ist (Einheitstheorie im Gegensatze zur Pluralitätstheorie, vgl. L. I § 17 [3]).

Die Militärverwaltung ist allerdings Sache der Bundesstaaten Preußen, Sachsen, Württemberg und Bayern (vgl. S. 291). Die herrschende Meinung und die Praxis sieht aber nur den Militärfiskus in Bayern als Landesfiskus an, während sie im übrigen annimmt, daß Preußen, Sachsen und Württemberg die Militärverwaltung nur in Vertretung des Reichsfiskus führen (vgl. auch L. III Anh. II C b 2 und Z. II Anh. IV C unter „Reichsmilitärfiskus“). Der letztere Gedanke ist auch im Offizierpensionsgesetze vom 31. Mai 1906 (vgl. besonders § 39) und im Mannschaftsversorgungsgesetze vom selben Tage (§ 42) zum Ausdrucke gelangt. Vgl. auch RV. Art. 67.

α. Scharf zu scheiden ist der Reichsfiskus einmal vom Landesfiskus der einzelnen Bundesstaaten; beides sind selbständige Rechtssubjekte, deren Nebeneinanderstehn auch hier wieder Ausdruck des bereits mehrfach erwähnten,

aus der rechtlichen Natur des Bundesstaats folgenden, doppelten Herrschaftsverhältnisses (vgl. S. 122) ist.

Hieraus ergibt sich auch, daß der Reichsfiskus in Deutschland überall als einheimischer Fiskus anzusehn und deshalb in jedem Bundesstaate mit denselben Privilegien ausgestattet ist, wie der betreffende Landesfiskus (vgl. L. I § 17 a 2 b).

β. Auszuscheiden ist ferner — abgesehen von den Schutzgebieten — der Fiskus von Elsaß-Lothringen, da die Finanzwirtschaft der beiden Reichslande dem Reichsfiskus ebenso gegenübersteht, wie die der einzelnen Bundesstaaten, und also Ausfluß einer eigenen Finanzpersönlichkeit ist.

Keine statio des Reichsfiskus sind endlich auch solche Vermögensmassen, die zwar der Reichsaufsicht unterstellt, aber nicht zum Reichsvermögen zu rechnen sind. Hierher gehören insbesondere die Reichsbank (s. S. 271 und G. § 22 a) sowie die aus Reichsmitteln errichteten Stiftungen, wie die auf Grund des RG. vom 31. Mai 1877 errichtete „Generalstabsstiftung", deren Erträge im Interesse des Generalstabs des deutschen Heeres zur Förderung militärwissenschaftlicher Zwecke und zu Unterstützungen verwendet werden sollen (vgl. noch Allerh. Erl. vom 21. März 1878 mit Statut und RG. vom 12. Juli 1884 und 12. April 1888).

2. Die Vertretung des Reichsfiskus steht, soweit sie nicht ausdrücklich gewissen (Marine-, Post-, Justiz-) Behörden überwiesen ist, dem Reichskanzler zu; vgl. L. I § 17 [6], Z. I § 45 [5], Z. II Anhang IV C (Vertretung im Prozesse), auch L. III Anhang II C (Vertretung in Grundbuchsachen).

3. Über die Besteuerung des Reichs vgl. S. 692, 693, 694, 704, 706.

b. Das Reichsvermögen.

1. Aktives Reichsvermögen.

Das gesamte aktive Reichsvermögen teilt sich, wie das Vermögen jeder öffentlich-rechtlichen Körperschaft (Bundesstaat, Kommunalverband, Land- und Stadtgemeinden), in Verwaltungsvermögen einerseits, Finanzvermögen anderseits.

α. Das Verwaltungsvermögen

ist dasjenige Vermögen, welches lediglich zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben des Reichs, zur Bewirkung von Reichsleistungen, also zu öffentlichen Zwecken,

dient und welches bestimmungsgemäß hierfür zu verwenden und aufzubrauchen ist. Zum Verwaltungsvermögen des Reichs gehören insbesondere die sämtlichen beweglichen Gegenstände und Grundstücke, welche im Dienste der vom Reich übernommenen Verwaltungen, namentlich der Marine, des Post- und Telegraphenwesens, der auswärtigen Angelegenheiten und des Heerwesens gebraucht werden, einschließlich der vorhandenen Geldvorräte.

Vgl. das RG. vom 25. Mai 1873 über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauch einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände. Nach den Bestimmungen dieses Gesetzes ist dem Reich ausdrücklich an den von den einzelnen Bundesstaaten übernommenen, der Reichsverwaltung dienenden Gegenständen das Eigentum zuerkannt (§ 1), mit der Maßgabe, daß Grundstücke, welche für die Reichsverwaltung völlig entbehrlich oder unbrauchbar werden und nicht zur Ersatzbeschaffung durch Veräußerung zu verwenden sind, an denjenigen Bundesstaat, von dem sie überkommen waren, zurückzugeben sind (§§ 5, 6). Dieses „Rückfallsrecht" tritt aber bezüglich der den Zwecken der Militärverwaltung gewidmeten Grundstücke schon dann ein, wenn sie für diese Verwaltung entbehrlich oder unbrauchbar werden und weder aus einem Verkaufserlös ein Ersatz zu beschaffen noch ihre Verwendung für Zwecke der Marine erforderlich ist (§ 7). Alle Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken, Materialien, Utensilien oder sonstigen im Besitze der Reichsverwaltung befindlichen Gegenständen müssen für jedes Jahr veranschlagt und auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden (RV. Art. 69); etwaige Überschreitungen solcher Einnahmeetats und außeretatsmäßige Einnahmen aus derartigen Veräußerungen sind spätestens im zweitfolgenden Jahre den gesetzgebenden Faktoren nachzuweisen und bedürfen ihrer nachträglichen Genehmigung (§ 10). Ob diese Vorschriften lediglich formell-budgetrechtliche Bedeutung haben oder das Erfordernis der Zustimmung von Bundesrat und Reichstag staatsrechtlicher oder auch — im Sinn einer Verfügungsbeschränkung — privatrechtlicher Natur ist (vgl. S. 455), ist aus Anlaß des Verkaufs des Tempelhofer Feldes streitig geworden (s. die Aufsätze von Laband, Anschütz und O. Mayer in JW. **10** 915, 988; Recht **10** 758; vgl. auch L. III § 13 [7c] und Anh. II C). Die zweite Ansicht (staatsrechtliches Erfordernis) dürfte zutreffen. Verkauft der preußische Kriegsminister also namens des Reichs ein Grundstück ohne Genehmigung von Bundesrat und Reichstag, so ist der Kaufvertrag rechtsbeständig und muß erfüllt werden. Der Minister ist aber (politisch und zivilrechtlich) verantwortlich. Beim Abschlusse von Tauschgeschäften hält die Reichsfinanzverwaltung, allerdings unter Widerspruch des Reichstags, grundsätzlich die Einholung der Zustimmung des letztern nicht für erforderlich, weil nur die in barem

Gelde auszudrückenden Ausgaben und Einnahmen im Etat festgestellt würden.

β. Finanzvermögen

(werbendes, wirtschaftliches Vermögen) nennt man hingegen dasjenige Vermögen des Reichs, welches zunächst nur bestimmt ist, als wirtschaftliche Einnahmequelle, ohne Rücksicht auf gewisse Staatszwecke, zu dienen, und dessen Erträgnisse daher einen mehr privatrechtlichen Charakter haben. Zur Veräußerung von Reichsfinanzvermögen bedarf die Regierung staatsrechtlich der Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren.

Im einzelnen gehören zum Reichsfinanzvermögen u. a.:

a. Die Reichseisenbahnen in Elsaß-Lothringen. Ihren Kern bilden die durch Zusatz-Artikel I zum Frankfurter Frieden vom 10. Mai 1871 auf das Reich übergegangenen Bahnlinien. Der Kaufpreis von 325 Millionen Franks wurde von der französischen Kriegsentschädigung abgezogen. Das Eisenbahnnetz wurde seitdem verbessert und erweitert. Zusammen mit den Reichseisenbahnen übernahm das Reich durch Pachtvertrag vom 11. Juni 1872 auch die Wilhelm-Luxemburgbahnen (ursprünglich bis 1912, nach dem Vertrag vom 20. August 1902 bis Ende 1959). Die Verwaltung wird von einer besonderen, 1878 vom Reichskanzleramt getrennten Zentralbehörde, dem Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen (in Personalunion mit dem Preußischen Ministerium der öffentlichen Arbeiten, S. 600), mit einer besonderen Generaldirektion in Straßburg geführt.

b. Auch der Reichskriegsschatz im Betrage von 120 Millionen Mark, der von manchen mit den übrigen nicht verzinslich angelegten Fonds des Reichs zum Verwaltungsvermögen gerechnet wird, ist der französischen Kriegsentschädigung entnommen. Er wird im Juliusturm in Spandau in gemünztem Golde aufbewahrt und darf nur für die Zwecke der Mobilmachung verwendet werden. Die Verwaltung führt der Reichskanzler unter Kontrolle der Reichsschuldenkommission (RG. vom 11. November 1871 und KaiserV. vom 22. Januar 1874 und 31. März 1897). Eine Fortbildung ist durch die §§ 6—8 des Finanzgesetzes vom 3. Juli 1913 (S. 445) in zweifacher Hinsicht erfolgt:

1) Einmal ist der Reichskanzler ermächtigt, bis zur Höhe von 120 Millionen Mark, weitere Reichskassenscheine (nämlich außer den bisher ausgegebenen, unten S. 453) zu 5 und 10 Mark ausfertigen zu lassen. Der Erlös dieser Reichskassenscheine ist zur Beschaffung eines gleichen Betrags in gemünztem Golde mit der Zweckbestimmung des Reichskriegsschatzes zu verwenden, dient also zur Erhöhung der finanziellen Kriegsbereitschaft des Reichs. Zur Vereinfachung und Verbilligung

der Verwaltung und mit Rücksicht auf die Raumverhältnisse des Juliusturms ist jedoch der neu zu schaffende Goldbestand nicht in letzterem, sondern bei der Reichshauptbank in Berlin in besonderen Tresoren für Rechnung des Reichs niederzulegen; verwaltet wird er vom Reichskanzler (Rendantur des Reichskriegsschatzes unter Aufsicht der Reichsschuldenkommission, Bundesratsausführungsbest. vom 16. Juli 1913).

2) Außerdem ist der Reichskanzler ermächtigt, bis zur Höhe von 120 Millionen Mark einen zur Befriedigung eines außerordentlichen Bedarfs dienenden Bestand an Silbermünzen zu beschaffen und hierfür im gleichen Betrage Prägungen außerhalb der im § 8 des MünzG. vom 1. Juni 1909 (G. § 2[13]) bestimmten Grenze von 20 Mark für den Kopf der Bevölkerung vorzunehmen. Dieser sog. silberne Reichskriegsschatz dient zwar wesentlich auch zur Befriedigung außerordentlichen Bedarfs für den Kriegsfall, wo die Heeresverwaltung zur Löhnung bedeutend größerer Silbermengen als im Frieden bedarf. Aber diese Zweckbestimmung ist nicht die einzige; auch bei wirtschaftlichen Krisen soll die Silberreserve Verwendung finden und namentlich die Inanspruchnahme des Goldbestands der Reichsbank hintangehalten. Der Silberbestand wird daher — ebenfalls in besonderen Tresoren für Rechnung des Reichs — nach näherer Bestimmung des Reichskanzlers bei der Reichshauptbank und Zweiganstalten der Reichsbank verwahrt (vgl. die vorerwähnten Bundesratsbestimmungen).

Irgendein Deckungszusammenhang zwischen den Reichskassenscheinen und dem Reichskriegsschatz besteht nicht; die Reichskassenscheine sind vielmehr eine ungedeckte Schuld des Reiches und brauchen daher von Privaten nicht in Zahlung genommen zu werden (anders die Reichsbanknoten, S. 381).

c. Zu den gewerblichen Betrieben des Reichs gehört u. a. die Reichsdruckerei (RG. vom 23. Mai 1877 und 15. Mai 1879, Bek. vom 29. Juli 1879). In ihr werden das Reichsgesetzblatt, die Preußische Gesetzsammlung, die Postwertzeichen usw. hergestellt und wird die in Berlin erscheinende, hauptsächlich zu amtlichen Bekanntmachungen dienende Tageszeitung „Deutscher Reichs- und Königlich Preußischer Staatsanzeiger" gedruckt, deren Erträge zwischen dem Reich und Preußen geteilt werden. Zur Förderung des Interesses von Kunst und Wissenschaft werden ausnahmsweise auch Privataufträge ausgeführt. Über den Anteil des Reichs am Reingewinn der Reichsbank vgl. G. § 22 a 2 β b.

d. Zum Betriebe der auf Reichskosten geführten Verwaltungen besteht ein Fonds, der in Spezialfonds (für den Betrieb der Reichshauptkasse, S. 454, der Legationskasse, der Reichsdruckerei usw.) zerfällt.

Der aus der französischen Kriegsentschädigung stammende Reichsinvalidenfonds (RG. vom 23. Mai 1873) diente zur Sicherstellung der infolge des Kriegs mit Frankreich zu zahlenden Invalidenpensionen. Er war einer besonderen Behörde,

der Verwaltung des Reichsinvalidenfonds, unterstellt. Durch RG. vom 1. Juni 1909 wurde die Verwaltung des nahezu verbrauchten Fonds dem Reichskanzler übertragen. Der Fonds ist inzwischen erschöpft.

e. Auch Darlehensforderungen besitzt das Reich. Vgl. RG. vom 23. Juli 1904 (geändert durch RG. vom 18. Mai 1908) wegen Gewährung eines Darlehens an das Schutzgebiet Togo zum Bau einer Eisenbahn von Lome nach Palime, vom 16. März 1907 und 18. Mai 1908 (Südwestafrika), vom 12. Dez. 1911 (Ostafrikanische Eisenbahngesellschaft) und RG. vom 4. Mai 1913, betr. die Feststellung des Haushaltsetats für die Schutzgebiete, § 2 (Kreditbeschaffung im Wege eines vom Reiche gewährten Darlehens). Siehe auch S. 497.

2. Passives Reichsvermögen.

Dem aktiven Reichsvermögen steht das passive gegenüber, wobei man — entsprechend der Einteilung des ersteren — Verwaltungsschulden und Finanzschulden unterscheiden kann. Unter Reichsschulden im engeren, finanztechnischen Sinne versteht man nur die Finanzschulden, d. h. die zur Befriedigung des Kreditbedürfnisses eingegangenen Schulden. Doch ist zu berücksichtigen, daß Art. 73 der RV. (s. unten) diese sachliche Unterscheidung nicht durchführt, vielmehr für die Formen der Anleihe und der Übernahme einer Garantie schlechthin ein Reichsgesetz zur Voraussetzung macht (vgl. G. § 16[9] und die ausführliche Darstellung der Reichs- und Staatsschulden in G. § 16 b 1 a). An dieser Stelle sind die folgenden Verbindlichkeiten des Reichs zu betrachten.

a. Reichsanleihen. RV. Art. 73 bestimmt: „In Fällen eines außerordentlichen Bedürfnisses kann im Wege der Reichsgesetzgebung die Aufnahme einer Anleihe sowie die Übernahme einer Garantie zu Lasten des Reichs erfolgen." Die hier vorgesehenen Reichsanleihen sind die wichtigsten Bestandteile des passiven Reichsvermögens; sie dienen zur Beschaffung des Kredits in außergewöhnlichen Fällen und bilden eine verzinsliche, dauernde (fundierte, G. § 16[13]) Reichsschuld.

α. Das im Art. 73 RV. vorgesehene Anleihegesetz ist lediglich ein Verwaltungsakt, enthält aber keinen Rechtssatz; es stellt mithin nur ein Gesetz im formellen Sinne dar (S. 150). Auf Grund des Anleihegesetzes ist die Reichsregierung ermächtigt, das privatrechtliche Rechtsgeschäft der Anleiheaufnahme abzuschließen. Die Ausgabe der Schuldverschreibungen der An-

leihe (vgl. Reichsschuldenordnung — „RSchO." — vom 19. März 1900 mit ÄnderungsG. vom 22. Februar 1904 §§ 1 ff.) erfolgt durch Verkauf. Da die Inhaber der Schuldverschreibungen ohne Fälligkeit ein Kündigungsrecht gegen das Reich nicht haben (RSchO. § 6 II) und die unten zu erwähnenden Tilgungsvorschriften der Finanzgesetze von 1906 und 1909 nur etatsrechtliche Bedeutung besitzen, nicht aber den Gläubigern einen Rückzahlungsanspruch einräumen, so beschränkt sich tatsächlich das Gläubigerrecht auf eine Rente. Dem Reiche dagegen ist das Recht vorbehalten, die umlaufenden Schuldverschreibungen insgesamt oder in Teilbeträgen zur Einlösung gegen Barzahlung des Nennbetrags binnen einer gesetzlich festzusetzenden Frist zu kündigen (RSchO. § 6 I).

Über die Begründung von Buchschulden vgl. das ReichsschuldbuchG. vom 31. Mai 1910 (G. § 16 b 1 a f), über Zwangsanlegung in Reichs- (und preußischen) Anleihen PrG. vom 25. Juli 1910, betr. die öffentlichen Feuerversicherungsanstalten, § 19 II, RVO. §§ 718 I, 1356 I, AngestVG. §§ 226, 381 und PrG. vom 23. Dezember 1912, betr. die Anlegung von Sparkassenbeständen in Inhaberpapieren.

b. Die Schulden des Norddeutschen Bundes und die infolge des deutsch-französischen Krieges aufgenommene Anleihe waren 1873 nahezu völlig getilgt. Die ersten Reichsschuldverschreibungen wurden 1877 ausgegeben. Seit 1887 vermehrte sich die Reichsschuld in erheblich stärkerem Maße als bisher, hauptsächlich infolge der Aufwendungen für Heer und Flotte und der weiten Auslegung des Begriffs eines „außerordentlichen Bedürfnisses" (S. 442). 1890 überstieg sie bereits eine Milliarde Mark, um 1910 bis auf 5,02 Milliarden (einschließlich der Reichskassenscheine) anzuwachsen.

c. Die Tilgung der Anleihe geschieht nach RSchO. § 5 in der Weise, daß die durch den Haushaltsplan dazu bestimmten Mittel zum Ankauf einer entsprechenden Anzahl von Schuldverschreibungen verwendet werden, wobei aber die durch besondere Gesetze angeordnete Verminderung der Schuld durch Absetzung vom Anleihesoll einer Tilgung gleichgeachtet werden soll („fiktive Schuldentilgung durch fiktive Anleihe"). Die letztere Art der Schuldentilgung ist auch noch in § 4 des RG. vom 3. Juni 1906 (S. 444) und in dem diese Bestimmung vom 1. April 1911 ab außer Kraft setzenden § 3 des Finanzgesetzes vom 15. Juli 1909 für zulässig erklärt. Dieses stellt für die Tilgung der Reichsanleiheschuld vom 1. April 1911 ab folgende Grundsätze auf: Die bis 30. September 1910 ausgegebenen Anleihen zu werbenden Zwecken sind nach den dafür geltenden früheren Bestimmungen, die bis 30. September 1910 begebenen sonstigen Anleihen zu jährlich mindestens 1% des am genannten Tage vorhandenen Schuldkapitals unter Hinzurechnung der ersparten Zinsen, das vom 1. Oktober 1910 ab begebene Schuldkapital zu jährlich mindestens 1,9% bei werbenden Zwecken, im übrigen zu jährlich mindestens 3% unter Hinzurechnung der ersparten

Zinsen zu tilgen. Besondere Tilgungsvorschriften sind auch in den Reichshaushaltsetatsgesetzen enthalten (z. B. in §§ 2, 4 des EtatsG. vom 4. Mai 1913; vgl. jedoch noch § 4 des NachtragsetatsG. vom 3. Juli 1913). Auf die Gesundung der Reichsfinanzen zielen die 1901 und 1907 aufgestellten und auch noch neuerdings von der Reichsfinanzverwaltung betonten Grundsätze ab, wonach möglichst der Bedarf für nichtwerbende Zwecke auf den ordentlichen Etat zu übernehmen, also nicht durch Anleihe zu decken ist.

β. Die Schatzanweisungen sind teils unverzinsliche (sog. Schatzwechsel), teils verzinsliche. Erstere sind die Form, in der die vorübergehende Verstärkung der ordentlichen Betriebsmittel der Reichshauptkasse (S. 454) bewirkt zu werden pflegt (vgl. RSchO. § 1 II); denn die Reichseinnahmen gehen nicht entsprechend der Fälligkeit der Ausgaben ein. Die Umlaufszeit der zur vorübergehenden Verstärkung bestimmten, auch nur auf Grund gesetzlicher Ermächtigung auszugebenden (RSchO. § 1 II), Schatzanweisungen, die in der Regel von der Reichsbank diskontiert werden (G. § 16[14]), darf 6 Monate nach Ablauf des Rechnungsjahrs nicht übersteigen (RSchO. § 7 III).

Schon 1876—1878 wurden für Zwecke der Marine-, Post- und Telegraphenverwaltung verzinsliche kurzfristige Schatzanweisungen ausgegeben. Seit 1900 sah sich das Reich durch seine Finanzbedrängnis und die Verschlechterung des deutschen Anleihemarktes veranlaßt, auch längerfristige verzinsliche Schatzanweisungen auszugeben, die nicht mehr zur Deckung vorübergehenden Bedarfs bestimmt sind, sondern die Stelle von Anleihen vertreten. Sie begründen richtige Darlehnsschulden und gewähren dem Gläubiger einen Rückzahlungsanspruch zu pari zu bestimmtem Termin, machen ihn also von der Kursgestaltung unabhängig.

Die Bestimmung über Ausgabezeit, Betrag, Verzinsung und Umlaufzeit steht mangels besonderer gesetzlicher Bestimmung dem Reichskanzler zu. Zur Einlösung von Schatzanweisungen können auch wieder Schatzanweisungen oder Schuldverschreibungen gemäß RSchO. § 7 (Fassung vom 22. Februar 1904) ausgegeben werden.

γ. Die Reichskassenscheine sind zwar auch, wie die Reichsanleihen, dauernde, aber im Gegensatze zu ihnen unverzinsliche Reichsschulden. Auf Grund des RG. vom 30. April 1874, betreffend die Ausgabe von Reichskassenscheinen, wurden bisher solche zum Gesamtbetrage von 120 Millionen Mark in Abschnitten (Appoints) von 50, 20 und 5 M. ausgegeben und an die Bundesstaaten zwecks Einziehung des Staatspapier-

gelds verteilt (vgl. G. § 3 [5]). Durch das RG. vom 5. Juni 1906 sind jedoch 10-M.-Kassenscheine — neben den 5-M.-Scheinen — geschaffen worden, während die 20- und 50-M.-Kassenscheine eingezogen (und durch Reichsbanknoten ersetzt) wurden.

Der weiteren 120 Millionen Mark Kassenscheine, die auf Grund des Finanzgesetzes vom 3. Juli 1913 ausgegeben werden sollen, ist bereits beim Reichskriegsschatze gedacht (S. 449).

Die Einlösung der Reichskassenscheine ist nicht durch besondere Deckung, sondern nur durch den Reichskredit gesichert (S. 450). Über ihre Bedeutung als Geldpapier vgl. G. § 3 c, über den Unterschied von den Reichsbanknoten G. § 3 [5, 6].

Reichsschuldverschreibungen, Reichsschatzanweisungen und Reichskassenscheine werden von der Preußischen Staatsschuldenverwaltung unter der Bezeichnung „Reichsschuldenverwaltung" ausgestellt. Letzterer steht die Verwaltung der Reichsanleihe unter Aufsicht der Reichsschuldenkommission zu (RSchO. §§ 9 ff.).

b. Die Reichsbürgschaften bilden ebenfalls passive Bestandteile des Reichsvermögens. Derartige Garantien sind vom Norddeutschen Bund und vom Reiche mehrfach übernommen worden. Vgl. z. B. BG. vom 11. Juni 1868, betr. die anteilige Übernahme einer Garantie des Norddeutschen Bundes für eine zur Herstellung der dauernden Fahrbarkeit des Sulinaarmes der Donaumündungen von der Europäischen Donauschiffahrtskommission aufzunehmende Anleihe; ferner RG. vom 31. Juli 1904, betr. die übernahme einer Garantie des Reichs in bezug auf eine Eisenbahn von Daressalam nach Morogoro, vom 4. Mai 1906, betr. Übernahme einer Garantie des Reichs in bezug auf eine Eisenbahn von Duala nach den Manengubabergen.

Nach dem RG. vom 30. März 1892 über die Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete in der Fassung des RG. vom 18. Mai 1908 sind Schutzgebietsanleihen zu Lasten einzelner oder mehrerer Schutzgebiete zulässig (und auch schon begeben), für deren Verzinsung und Tilgung die beteiligten Schutzgebiete unter Bürgschaft des Reichs haften.

c. Reichskassenwesen.

Die Zentralkassengeschäfte des Reichs, ursprünglich von der Preußischen Generalstaatskasse als Generalkasse des Norddeutschen Bundes, seit der Bekanntmachung vom 1. Juni 1871 als Reichshauptkasse wahrgenommen, wurden nach Gründung der Reichsbank dieser übertragen und werden von einer Abteilung der Reichshauptbank in Berlin, der nunmehrigen Reichshauptkasse, besorgt. Nach § 22 des BankG. in der Fassung der Novelle vom 1.

Juni 1909 muß die Reichsbank die Geschäfte der Reichshauptkasse unentgeltlich besorgen (G. § 22 d 4).

Die Abrechnungen zwischen der Reichshauptkasse und den Landeskassen sind durch die Bek. vom 29. Juni 1910 geregelt. Vgl. auch S. 474 über die Auseinandersetzung zwischen Bundesstaaten und Reich.

§ 61. Der Reichshaushalt.

a. Begriffliches.

1. Unter Etat, Budget versteht man die rechnungsmäßig aufgestellte und systematisch geordnete Übersicht der zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben für eine Wirtschaftsperiode. Der Etat ist also ein Voranschlag (Soll-Einnahme bzw. -Ausgabe), während die Rechnung über die wirklichen Einnahmen und Ausgaben (Ist-Einnahme bzw. -Ausgabe) erst nach Ablauf der Wirtschaftsperiode gelegt werden kann.

Das Wort „Budget" (vom altfranzösischen „bougette"-pochette) bedeutet Lederbeutel oder Felleisen. Es ist in England aufgekommen zur Bezeichnung des Pergamentblattes, welches der Schatzkanzler im Parlamente bei Bewilligung der Subsidien durch das Unterhaus seiner Mappe entnahm und in welchem der Gesetzentwurf enthalten war. Dieses Blatt stellte den Geldbeutel, d. h. den Schatz der Krone, dar. In Frankreich tritt der Ausdruck zum ersten Male zur Zeit der Revolution auf.

Budgetkommission ist die zur Vorbereitung der Beschlußfassung des Parlaments über den Budgetentwurf eingesetzte Kommission.

2. Man unterscheidet ein Budgetrecht im objektiven Sinne, d. h. die Gesamtheit derjenigen Rechtsnormen, welche das Finanzwesen eines Staats regeln, und Budgetrecht im subjektiven Sinn, d. h. den Inbegriff derjenigen Rechte, welche der Volksvertretung bei der Aufstellung des Budgets oder Etats gegenüber der Regierung zustehen. Das letztere findet sich vorwiegend im konstitutionellen Staate, geht aber in seinen Anfängen auf noch frühere Zeiten zurück (Steuerbewilligungsrecht, vgl. S. 85).

Das Budgetrecht hat seine Ausgestaltung zuerst in England, dessen konstitutionelle Einrichtungen vielfach vorbildlich gewesen sind, gefunden und ist durch Frankreich sodann den anderen europäischen Staaten vermittelt worden.

Je nach der Ausgestaltung, welche das Steuerbewilligungsrecht erfahren hat, unterscheidet man zwei verschiedene Arten des

Budgetrechts in den Verfassungen der deutschen Staaten. Die einen schreiben (so z. B. das Reich und Preußen) jedesmalige Feststellung des Etats „durch ein Gesetz" vor, so daß also für sämtliche Ausgaben und Einnahmen die Zustimmung der Volksvertretung erforderlich ist, während die anderen (so namentlich Bayern, Württemberg, Sachsen und Baden) der Volksvertretung ein (vorheriges) Zustimmungsrecht nur bezüglich der Steuern, bezüglich der gesamten übrigen Positionen des Etats aber lediglich ein (nachträgliches) Prüfungsrecht geben. Die Grenzen werden in der Praxis aber vielfach verschoben.

b. Die Feststellung des Etats.

1. Etatsgesetz.

Gemäß RV. Art. 69 müssen alle Einnahmen und Ausgaben des Reichs für jedes Jahr veranschlagt und auf den Reichshaushalts-Etat gebracht werden. Letzterer wird vor Beginn des Etatsjahrs durch ein Gesetz festgestellt. Da der Reichshaushalts-Etat kein neues Recht schafft, sondern nur Verwaltungsvorschriften über die Verwendung der Einnahmen und Ausgaben des Reichs gibt, so ist er nur formell Gesetz, materiell hingegen Verordnung (vgl. S. 150). Aus Art. 69 folgt aber, daß er im Wege der Gesetzgebung, d. h. stets durch übereinstimmenden Mehrheitsbeschluß von Bundesrat und Reichstag (RV. Art. 5), festgestellt werden muß. Die einjährige Wirtschaftsperiode („Rechnungsjahr") lief früher vom 1. Januar bis 31. Dezember, seit dem RG. vom 29. Februar 1876 vom 1. April bis 31. März.

Aus Art. 69 in Verbindung mit Art. 70 II (Neufassung des RG. vom 14. Mai 1904, vgl. RG. vom 3. Juni 1906, betr. die Ordnung des Reichshaushalts und die Tilgung der Reichsschuld §§ 2, 3) und Art. 71 folgt ferner, daß die Bewilligung des Etats nur für ein Jahr erfolgt, mit dem Ablaufe des Etatsjahrs also ein neues Gesetz erlassen werden muß, die Reichsregierung nicht aber auf Grund des alten Etats weiter wirtschaften darf. Nicht unzulässig hingegen ist, daß der Etat durch mehrere besondere Gesetze für mehr als ein Jahr vorher festgestellt wird; vgl. z. B. RG. vom 2. März 1883 und RG. vom 2. Juli 1883. Der Grundsatz der Etatseinheit wird nicht selten durch Nachtragsetats, d. h.

nachträgliche Ergänzungen des Etats, durchbrochen, die freilich nicht immer zu vermeiden sind.

2. Form des Etatsgesetzes.

Die RV. enthält über die Form des Etatsgesetzes keine Vorschriften. Ein Gesetz nach Art des preußischen Komptabilitätsgesetzes vom 11. Mai 1898 (S. 683) ist im Reiche nicht ergangen. Der Etat selbst erscheint stets als „Anlage" zu dem „Gesetz, betreffend die Feststellung des Reichshaushalts-Etats für das Rechnungsjahr ...".

Dieses Gesetz enthält aber gewöhnlich auch noch andere Anordnungen, namentlich finanzwirtschaftlicher Natur, z. B. über die Aufnahme von Anleihen, Ausgabe von Schatzanweisungen, Schuldentilgung usw. Abweichend von der früheren Praxis, die mit Rücksicht auf die durch RV. Art. 70 vorgesehene Balanzierung des Etats mittels der Matrikularbeiträge die Ausgaben *vor* den Einnahmen aufführte, zerfällt der Reichshaushalts-Etat jetzt (vgl. z. B. RGBl. 13 256 ff.) in: A. den *ordentlichen Etat* unter Voranstellung der Einnahmen vor den fortdauernden und einmaligen Ausgaben und B. den *außerordentlichen Etat* mit den unter sich, also ohne Heranziehung der Matrikularbeiträge balanzierenden Einnahmen (namentlich aus Tilgungen und Anleihen) und Ausgaben. Die Einnahmen sind teils nach den Einnahmequellen, teils nach den Zentralverwaltungsbehörden, die Ausgaben überwiegend nach den letzteren angeordnet. Beide zerfallen in Kapitel und Titel. Das Etatsgesetz gibt in der Anlage jedoch nur die Kapitel, die Zahl der Titel und die Kapitelsummen wieder, während sich die Beschlußfassung der gesetzgebenden Faktoren auch auf die Titel und die darin enthaltenen Positionen erstreckt. Der Hauptetat ist daher im wesentlichen nur eine Zusammenfassung der „Spezialetats", welch letztere erst einen genauen Einblick in die Finanzwirtschaft und die Erträgnisse der einzelnen Verwaltungszweige gewähren. Die Ausgaben der Verwaltung des Reichsheeres werden bei den fortdauernden Ausgaben des ordentlichen Etats in drei Parallelspalten (Preußen usw., Sachsen, Württemberg) angeführt, wohingegen für Bayern im XVIII. Abschn. (Allgemeine Finanzverwaltung) lediglich „Quoten von den Militärausgaben" in einem Gesamtbetrag ausgeworfen werden und die Aufstellung der Spezialetats Bayern überlassen bleibt (vgl. den Bündnisvertrag vom 23. November 1870 III § 5).

Im Jahre 1913 ist der Reichshaushalts-Etat in Einnahme und Ausgabe auf etwa 3161⅛ Millionen Mark festgestellt, wozu noch zwei mit etwa 534½ und 0,2 Millionen Mark abschließende Nachtragsetats hinzutreten. Als „zweite Anlage zum Etatsgesetze" erscheint jedesmal gemäß BankG. § 28 II besonders der „Besoldungs-Etat für das Reichsbankdirektorium auf das Rechnungsjahr ...." (die Ausgaben hat aber die Reichsbank

zu tragen. Vgl. G. § 22 [8,9]) und als dritte Anlage neuerdings der „Besoldungsetat für das Direktorium der Reichsversicherungsanstalt für Angestellte auf das Rechnungsjahr . . . .“ (die Ausgaben trägt aber die Reichsversicherungsanstalt, AngestVG. § 102 II).

Wegen der Haushaltsetats für die Reichslande und die Schutzgebiete vgl. S. 484, 497.

3. Die Bedeutung des Etatsgesetzes

besteht vor allem darin, daß die Regierung, sofern sie sich innerhalb des Voranschlags der einzelnen Positionen hält, von der Verantwortlichkeit gegenüber dem Bundesrat und Reichstage frei wird.

α. Die auf Anleihe beruhenden Titel und die Dispositionsfonds gelten in der Regel als unüberschreitbar. Dagegen sind im übrigen Abweichungen von den Ansätzen des Etats, wie in Wirklichkeit unvermeidlich, so auch unter gewissen Voraussetzungen zulässig.

Man unterscheidet im einzelnen:

a. finanzielle (quantitative) Abweichungen, d. h. Mehr- oder Mindereinnahmen und -ausgaben. Die Mehrausgaben, auch als Etatsüberschreitungen i. e. S. oder überetatsmäßige Ausgaben bezeichnet, bedürfen der Genehmigung des Bundesrats und des Reichstags (nicht notwendig in Gesetzesform), wenn sie auf dem Willen der Regierung beruhen, also nicht durch davon unabhängige tatsächliche Verhältnisse veranlaßt sind; ist dagegen letzteres der Fall, so kann der Genehmigung nur formelle Bedeutung beigemessen werden. Die Genehmigung ist auch dann erforderlich, wenn den Etatsüberschreitungen bei andern Titeln Ersparnisse entsprechen, es sei denn, daß die „Übertragbarkeit“ zwischen verschiedenen Titeln ausgesprochen ist. Letzteres kann auch für zeitliche Abweichungen vom Etat, also von einem Jahr auf das andere, geschehn. über die Genehmigung von Etatsüberschreitungen bei Einnahmen aus Veräußerungen (§ 10 des RG. vom 25. Mai 1873) s. oben S. 448.

b. Materielle (qualitative) Abweichungen können zunächst vorkommen durch Nichterhebung etatsmäßiger Einnahmen (z. B. Nichtbegebung einer Anleihe) oder Erhebung nichtetatsmäßiger Einnahmen (z. B. durch Schenkung). In diesen Fällen ist regelmäßig eine Genehmigung durch Bundesrat und Reichstag nicht nötig (vgl. RG. vom 11. November 1871 § 2, WehrbeitragsG. § 69 I); Ausnahmen enthalten auch hier wieder § 10 des RG. vom 25. Mai 1873 und für außeretatsmäßige Einnahmen bei Umgestaltung oder Schleifung deutscher Reichsfestungen Art. VII des RG. vom 30. Mai 1873. Für die Nichtleistung etatsmäßiger Ausgaben ist die Regierung staatsrechtlich verantwortlich, soweit sie durch andere Gesetze rechtlich verpflichtet war (z. B. Pensionszahlung), und endlich ist die

Genehmigung der gesetzgebenden Faktoren nachzusuchen, wenn die Regierung unaufschiebbare außeretatsmäßige Ausgaben gemacht hat.

β. Für die privatrechtliche Giltigkeit der vom Reiche mit Dritten abgeschlossenen Rechtsgeschäfte ist es, sofern das Reich durch die zuständige Behörde vertreten war, unerheblich, ob die vom Reiche zu leistende Zahlung in den Etat eingestellt oder eine außeretatsmäßige Ausgabe ist. Ebensowenig folgt ein privatrechtlicher Anspruch aus der Einstellung einer Ausgabeposition in den Etat.

c. Einnahmen.

1. Veranschlagung.

Nach RV. Art. 69 (oben S. 456) müssen alle Einnahmen für jedes Jahr „veranschlagt" und auf den Reichshaushalts-Etat gebracht werden. Die Verfassung spricht — ebenso wie das Vorbild, der Art. 99 der PrVU. — nur von Veranschlagung, nicht von Bewilligung der Einnahmen, und in der Tat besteht z. B. im allgemeinen kein wirkliches Einnahmebewilligungsrecht des Reichstags. Dies gilt zunächst von den privatwirtschaftlichen Einkünften des Reichs, die ja in der allgemeinen Privatrechtsordnung begründet sind, ebenso aber auch von den auf dauernden gesetzlichen Titeln beruhenden Einnahmen aus Zöllen und Steuern (der in PrVU. Art. 100, S. 685, ausgedrückte Grundsatz ist auch im Reich anwendbar). In dieser Beziehung bilden die Ansätze des Etats nur rechnerische Schätzungen.

Die Matrikularbeiträge dürfen freilich nur in Höhe des budgetmäßigen Betrags durch den Reichskanzler ausgeschrieben werden (Art. 70 I, vgl. oben S. 443); sie setzen also eine Bewilligung voraus. Aber diese muß nach Art. 70 I, 2 zur Deckung eines etwaigen Fehlbetrags erteilt werden. Ein Einnahmebewilligungsrecht des Bundesrats und des Reichstags ist ferner durch den mehrfach erwähnten § 10 des RG. vom 25. Mai 1873 (S. 448, 458) begründet.

2. Quellen der Reichseinnahmen.

a. Die gemeinschaftlichen Einnahmen des Reichs fließen (vgl. Art. 70 I, 1) „aus den Zöllen

und gemeinsamen Steuern, aus dem Eisenbahn-, Post- und Telegraphenwesen sowie aus den übrigen Verwaltungszweigen."

Diese gemeinschaftlichen Einnahmen nennt man auch „eigene", weil sie unmittelbar dem Reiche zufließen. Immerhin nehmen auch an allen diesen Einnahmen nicht sämtliche Bundesstaaten teil, so z. B. Bayern und Württemberg nicht an den Überschüssen der Post- und Telegraphenverwaltung, Bayern, Württemberg, Baden und Elsaß-Lothringen nicht an den Einnahmen aus der Brausteuer (S. 467).

β. Den Hauptbestandteil der gemeinschaftlichen Reichseinnahmen bilden — neben den Einkünften der Post- und Telegraphenverwaltung und der Reichseisenbahnverwaltung (nach dem Etat für 1913: 842,3 und 153,7 Millionen Mark, hier jedoch in „brutto") — die Einnahmen aus „Zöllen, Steuern und Gebühren" (1913: 1642,2 Millionen Mark).

3. Die Reichseinnahmen aus Zöllen und Steuern.

a. Begriff.

Zölle und Steuern (im engeren Sinne) bilden eine Art der öffentlichen Abgaben. Solche werden vom Reiche wie von den Bundesstaaten kraft ihrer verfassungsmäßigen, von andern öffentlichrechtlichen Verbänden kraft delegierter Finanzgewalt (S. 124) erhoben. Die öffentlichen Abgaben umfassen neben Naturalabgaben (vgl. z. B. das NaturalleistungsG., S. 306): Steuern, Gebühren und Beiträge.

a. Steuern

sind Geldleistungen, die das Gemeinwesen zur Deckung seines Finanzbedarfs ohne besondere Gegenleistung fordert.

1) Sie sind nach weitverbreiteter, neuerdings oft angefochtener Lehre direkte, wenn bei ihnen der Steuerzahler auch der ist, der mit der Steuer belastet werden soll (Steuerträger, so die Einkommensteuer), dagegen indirekte, wenn nach der Absicht des Gesetzgebers eine Abwälzung vom Steuerzahler auf den Steuerträger erfolgen soll (so die Fabrikationssteuer).

Zu beachten ist aber, daß die Praxis im Anschluß an das preußische Finanzwesen die Grenze zwischen direkten und in-

direkten Steuern anders zieht: Darnach sind direkte Steuern diejenigen, die an einen wirtschaftlichen Zustand oder eine Gesamtheit wirtschaftlicher Vorgänge, indirekte diejenigen, die an einen einzelnen Vorgang anknüpfen. In diesem Sinne ist die Erbschaftssteuer eine indirekte, während sie nach jener Auffassung eine direkte Steuer wäre. Die Unterscheidung ist von erheblicher praktischer Bedeutung: so betrifft das Doppelsteuergesetz vom 22. März 1909 (S. 311) in § 1 nur die Heranziehung zu den direkten Staatssteuern, das Reichsbesteuerungsgesetz vom 15. April 1911 (S. 704) in § 3 die Heranziehung des Reichs zu gewissen indirekten Steuern. Dagegen erstreckt sich die Reichskompetenz (Art. 4 [2]) schlechthin auf die für die Zwecke des Reichs zu verwendenden Steuern, also richtiger Ansicht nach auf direkte wie indirekte (vgl. S. 445).

2) Die indirekten Steuern werden nach dem zu treffenden wirtschaftlichen Vorgang eingeteilt in Zölle (Übertritt gewisser Gegenstände aus einem Zollgebiet in ein anderes), Verbrauchssteuern und Verkehrssteuern (wie Stempel- und Erbschaftssteuer).

Die Terminologie ist übrigens schwankend. Der vorstehenden Einteilung entspricht z. B. RV. Art. 36 I, während RV. Art. 70 I und ebenso der Reichshaushalts-Etat „Zölle" und „Steuern" unterscheidet und endlich manche die Einfuhrzölle und Verbrauchssteuern (i. e. S.) als „Verbrauchssteuern" zusammenfassen;

b. Gebühren

sind der einseitig auferlegte Entgelt für eine besondere Inanspruchnahme der öffentlichen Verwaltung (Verwaltungsgebühren, z. B. für Ausstellung eines Passes) oder einer öffentlichen Anstalt (Benutzungsgebühren, z. B. für Benutzung der Eisenbahn). Durch die Beziehung auf eine besondere Leistung unterscheiden sie sich von den Steuern.

In der Praxis verschmelzen sich übrigens mitunter diese Gegensätze. Die Gebühren sind teils öffentlichrechtlicher Natur (so die Gerichtsgebühren), teils privatrechtlicher (so das Eisenbahnfahrgeld); auch diese Unterscheidung ist oft flüssig, z. B. beim „Wassergelde" (vgl. S. 588);

c. Beiträge

endlich sind solche Abgaben, die den an der Veranstaltung oder dem Bestand öffentlicher Einrichtungen besonders (nämlich abgesehen vom allgemeinen öffentlichen Interesse) Beteiligten auferlegt werden.

Sie sind hauptsächlich im Kommunalabgabenrechte (S. 703) von Bedeutung (z. B. Straßenanliegerbeiträge). Jedoch be-

stimmt z. B. das ReichsviehseuchenG. vom 26. Juni 1909 (S. 421) in § 67 II, daß mit gewissen Maßgaben die Landesregierungen befugt sind, die Aufbringung der Entschädigungen für Viehverluste durch Beiträge der Besitzer der betreffenden Tiergattungen vorzuschreiben. Der Wehrbeitrag ist dagegen gemäß der oben S. 460 gegebenen Begriffsbestimmung nicht als „Beitrag", sondern als Steuer anzusehn; daran darf weder die Bezeichnung als Beitrag in § 1, noch die — bei Steuern in der Gegenwart freilich im allgemeinen nicht übliche — Zweckbestimmung in § 69 des WehrbeitragsG. irre machen.

β. Im einzelnen stehen dem Reiche die folgenden Einnahmen zur Verfügung.

a. Die Zölle (vgl. hierzu H. I § 2).

Der VI. Abschnitt der RV. betrifft das Zoll- und Handelswesen. Er enthält aber nicht das gesamte Zollverfassungsrecht. Nach RV. Art. 40 bleiben nämlich die Bestimmungen in dem Zollvereinigungsvertrage vom 8. Juli 1867 (S. 197) in Kraft, soweit sie nicht durch die RV. abgeändert sind und solange sie nicht nach RV. Art. 7 bzw. 78 abgeändert werden. Der Zollverein selbst ist allerdings beendet, indem an Stelle des vertragsmäßigen ein staatliches Rechtsverhältnis getreten ist. Die Bestimmungen des Zollvereinsvertrags haben seitdem, soweit sie noch in Geltung sind, infolge des Art. 40 teils die Bedeutung von Verfassungssätzen, teils von gewöhnlichen Reichsgesetzen oder Bundesratsverordnungen; eine Wiedergabe der noch giltigen Bestimmungen mit Erläuterungen findet sich bei Arndt, RV. (Kommentar) 5. Aufl. Anlage VIII.

1) Die Gesetzgebung über das gesamte Zollwesen (und die im Art. 35 I aufgeführten Verbrauchssteuern) steht nach RV. Art. 35 I dem Reich ausschließlich zu. Bei der Beschlußfassung über die zur Ausführung dieser Gesetzgebung dienenden Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen gibt die Präsidialstimme den Ausschlag, wenn sie sich für die Aufrechterhaltung des Bestehenden ausspricht (Art. 37, entsprechend dem für die Gesetzgebung geltenden Art. 5 II, S. 231).

Das Zollverwaltungs- und Zollstrafrecht ist kodifiziert in dem Vereinszollgesetze („VZG.") vom 1. Juli 1869 (abgeändert durch RG. vom 18. April 1889, in Elsaß-Lothringen eingeführt durch Ges. vom 17. Juli 1871), das bei der Gründung des Deutschen Reiches übrigens nicht formell zum Reichsgesetz erklärt worden ist. Das Verwaltungsstrafverfahren ist jedoch Landessache geblieben (ergänzt durch StPO. §§ 459 ff., vgl. EGStPO. § 6 [3], VZG. § 165 und PrG. vom 26. Juli 1897, betr. das Verwaltungsstrafverfahren bei Zuwiderhandlungen gegen die Zollgesetze und die sonstigen Vorschriften über indirekte Reichs-

und Landesabgaben sowie die Bestimmungen über die Schlacht- und Wildbretsteuer). Zuwiderhandlungen gegen die österreichisch-ungarischen Zollgesetze werden nach dem RG. vom 9. Juni 1895, betr. die Ausführung des mit Österreich-Ungarn abgeschlossenen Zollkartells, geahndet.

Den Zolltarif für das deutsche Zollgebiet (unten 2) enthält das Zolltarifgesetz vom 25. Dezember 1902, in Kraft seit 1. März 1906, geändert durch RG. vom 14. Mai 1904 (Aufhebung der Franckensteinschen Klausel, S. 442), vom 3. Juni 1906 (Bier, Tabak, Zigaretten), 15. Juli 1909 (Kaffee, Tee, Zündwaren, Tabak, Schaumwein, Branntwein, Parfümerien u. dgl., Bier) und EGRVO. Art. 2 (Aufhebung der lex Trimborn, S. 443). Über die Handelsverträge vgl. H. I § 2 b 4 β d, über die mit Frankreich im Frieden vom 10. Mai 1871 Art. 11 vereinbarte Meistbegünstigungsklausel S. 15 und H. I § 2 b 4 β c (vgl. noch RGZ. 64 304 und 67 133 über die Fortgeltung des Handelsvertrags vom 2. August 1862). Der Zoll wird teils neben der inneren Verbrauchsabgabe (S. 461), so für Salz, Leuchtmittel, Zündwaren, Zigaretten, auch für Spielkarten, im übrigen dagegen allein erhoben.

2) Das deutsche Zollgebiet deckt sich trotz RV. Art. 33 I, 1 nicht mit dem Reichsgebiete: Diesem sind angeschlossen das Großherzogtum Luxemburg (vgl. S. 197) und die österreichischen Gemeinden Jungholz und Mittelberg. Dagegen bleiben ausgeschlossen nach Art. 33 I, 2 die wegen ihrer Lage zur Einschließung in die Zollgrenze nicht geeigneten Gebietsteile und die von dem Zollanschlusse Bremens und Hamburgs (Art. 34) nicht mitumfaßten Gebietsteile.

Zollexklaven sind hiernach (vgl. auch VZG. § 16 I) in Preußen: Helgoland, die Hafenanlagen usw. bei Geestemünde und der Freihafen von Emden, in Baden einige Gemeinden und Höfe, in Hamburg der dortige Freihafen und Hafenanlagen in Cuxhaven, in Bremen die Hafenanlagen usw. in Bremerhaven und ein Freihafen in Bremen. Außerdem können nach VZG. §§ 97, 107 in den wichtigeren Seeplätzen örtlich mit dem Hafen in Verbindung stehende „Freiläger" (jetzt Freibezirke genannt) errichtet werden, die mit gewissen Maßgaben zollgesetzlich gleichfalls als Ausland behandelt werden; solche bestehen in Stettin, Neufahrwasser, Altona, Brake. Die Zollgrenze gegen das Meer wird — abweichend von der völkerrechtlich anerkannten Grenze (S. 20) — nach VZG. § 16 II durch die jedesmalige den Wasserspiegel begrenzende Linie des Landes gebildet. Als Zollexklaven gelten völkerrechtlichen Grundsätzen (S. 21) entsprechend auch fremde Kriegsschiffe in deutschen Häfen.

3) Alle Gegenstände, welche im freien Verkehr eines Bundesstaats befindlich sind, können in jeden andern Bun-

desstaat eingeführt und dürfen in letzterem einer Abgabe nur insoweit unterworfen werden, als daselbst gleichartige inländische Erzeugnisse einer inneren Steuer unterliegen (RV. Art. 33 II, über die Einschränkungen solcher innern Steuern vgl. Zollvereinigungsvertrag Art. 5 und dazu RG. vom 27. Mai 1885, ZolltarifG. § 13, BrausteuerG. § 58). Ausfuhr- und Durchfuhrzölle sind beseitigt (vgl. VZG. §§ 5, 6).

4) Die Erhebung und Verwaltung der Zölle (und der Verbrauchssteuern, Art. 35, auch neu eingeführter, z. B. LeuchtmittelsteuerG. § 37, ZündwarensteuerG. § 39) bleibt jedem Bundesstaate, soweit er sie bisher ausgeübt hat, innerhalb seines Gebiets überlassen (Art. 36 I). Die Einnahmen werden Eigentum des Einzelstaats; der Zollfiskus ist Landesfiskus, die Zollbeamten sind Landesbeamte; doch stellt Art. 19 des Zollvereinigungsvertrags für die Behördenorganisation (wegen Preußens s. S. 696) gemeinsame Grundsätze auf.

Der Kaiser überwacht die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens durch die den Direktivbehörden beigeordneten „Reichsbevollmächtigten für Zölle und Steuern" und die den Zollämtern beigeordneten, den Reichsbevollmächtigten unterstehenden „Stationskontrolleure" (RV. Art. 36 II). Beide Klassen sind unmittelbare Reichsbeamte, wie auch das Reich deren Kosten trägt (vgl. Zollvereinigungsvertrag Art. 20). Bisher wurden diese Ämter indessen nur kommissarisch verwaltet, wobei der einzelne Bundesstaat die Kommissare für die Gebiete anderer Bundesstaaten zu stellen pflegte. Die von den Kommissaren über Mängel gemachten Anzeigen werden dem Bundesrate zur Beschlußnahme vorgelegt (RV. Art. 36 III). Bezüglich einzelner Steuern können übrigens die Geschäfte der Reichsaufsichtsbeamten andern Beamten übertragen werden; vgl. z. B. ReichsstempelG. § 120 III; ErbschaftssteuerG. § 35 III.

5) Die Gewinnung sicherer Unterlagen für die Handelsstatistik bezweckt das RG. vom 7. Februar 1906, betr. die Statistik des Warenverkehrs mit dem Auslande.

Das Gesetz schreibt zugleich die Entrichtung einer „statistischen Gebühr" in Reichsstempelmarken für die anzumeldenden Waren vor (H. I § 1 c). Diese ist übrigens keine Gebühr in dem S. 461 entwickelten Sinne, sondern eine Warenverkehrssteuer zur Aufbringung der Kosten der Statistik.

Vgl. RG. vom 20. Mai 1914 (statist. Aufnahme der Getreide- und Mehlvorräte).

6) Über die Zulässigkeit des Rechtswegs bezüglich der Zölle (und Steuern) enthalten die einzelnen

Gesetze mitunter ausdrückliche Bestimmungen (z. B. VZG. § 12,2: Entscheidung von Beschwerden über die Anwendung des Tarifs im Verwaltungswege; dagegen ReichsstempelG. § 110: Rechtsweg zulässig). Mangels reichsgesetzlicher Vorschriften kann — vgl. RGZ. 75 44 und GVG. § 13 — in Reichszoll- und Reichssteuersachen das Landesrecht den Rechtsweg beschränken.

Für Preußen kommt in Betracht ALR. II, 14, 78 f., die KglV. vom 26. Dezember 1808 (S. 660) § 36 und PrG. vom 24. Mai 1861 (S. 660) §§ 9, 10.

b. Die Verbrauchssteuern.

1) Die Salzsteuer

beruht auf dem Bundesgesetze vom 12. Oktober 1867, betr. die Erhebung einer Abgabe von Salz und — in den süddeutschen Staaten, Elsaß-Lothringen, Hamburg, Bremen — übereinstimmenden Landesgesetzen; auch in den Zollanschlüssen gelten entsprechende Bestimmungen.

Die Salzsteuer beträgt 12 Mark für den Doppelzentner; Befreiungen sind vorgesehen in den §§ 2 II, 20 (z. B. für das zu landwirtschaftlichen Zwecken bestimmte Salz), wobei jedoch z. T. die Denaturierung (Vergällung), d. h. die Unbrauchbarmachung für den menschlichen Genuß, erfolgen muß. Aus dem Ausland eingehendes Salz unterliegt neben der inneren Abgabe einem Zoll von 0,80 Mark für den Doppelzentner (Zolltarif Nr. 280).

2) Die Abgabe vom Tabak

wird für den im Inland erzeugten Tabak als Steuer, für den über die Zollgrenze eingehenden Tabak als Zoll erhoben.

Der innerhalb des Zollgebiets erzeugte Tabak unterliegt nach dem Tabaksteuergesetze (Neufassung vom 15. Juli 1909) entweder einer Gewichtssteuer (57 und 45 Mark für den Doppelzentner) oder — für Tabakpflanzungen auf Grundstücken von weniger als 4 a — einer Flächensteuer (5,7 Pfg. für 1 qm).

Der Zoll für den Doppelzentner beträgt 85 M. für unbearbeitete Tabakblätter, 700 M. für geschnittenen Rauchtabak, 270 M. für Zigarren, 1000 M. für Zigaretten, 85—300 M. für sonstige Tabakerzeugnisse. Außer diesem Gewichtszoll unterliegen Tabakblätter (unbearbeitet oder bearbeitet) einem Wertzoll von 40% des Wertes, soweit sie nicht dem ZigarettensteuerG. unterstehen, ebenso Zigarren.

Die Tabaksteuer wird ergänzt durch die Zigarettensteuer (RG. vom 3. Juni 1906, geändert durch RG. vom 15. Juli 1909 wegen Änderung des Tabaksteuergesetzes). Danach ist neben der Tabaksteuer oder dem Eingangszoll eine Steuer

zu entrichten für Zigaretten (2—15 M. für das Tausend), Zigarettentabak (0,80—7 M. für 1 kg), Zigarettenpapier, mit Ausnahme des zur gewerblichen Verarbeitung bestimmten (1 M. für 1000 Zigarettenhüllen). Die steuerpflichtigen Sachen dürfen im Inlande vom Hersteller und Großhändler (bezüglich des Kleinhandels vgl. § 5 V) nur in geschlossenen, die Angabe von Art und Menge des Inhalts enthaltenden und das Steuerzeichen (Banderole) tragenden Packungen abgegeben werden (Verpackungszwang).

Vgl. noch das Abkommen vom 11. Juli 1906 mit Luxemburg wegen Begründung einer Gemeinschaft der Zigarettensteuer.

3) Die Besteuerung des Branntweins beruht auf dem BranntweinsteuerG. vom 15. Juli 1909.

Das BranntweinsteuerG. vom 24. Juni 1887 unterwarf den Branntwein einer Verbrauchsabgabe, die von der Gesamtjahresmenge (Gesamtkontingent = 4,5 l reinen Alkohols auf den Kopf der Bevölkerung) 0,50 M., von der darüber hinaus hergestellten Menge 0,70 M. für 1 l betrug. Das Gesamtkontingent wurde nach bestimmten Grundsätzen auf die am 1. April 1887 vorhandenen Brennereien verteilt, und nach Ablauf von je 3 Jahren sollte das Kontingent neu bemessen werden, aber nur für die bisher beteiligten Brennereien und die inzwischen entstandenen landwirtschaftlichen oder Materialsteuer entrichtenden, nicht aber für neu-entstehende gewerbliche Brennereien. Durch den doppelten Satz wollte man die bestehenden, namentlich die landwirtschaftlichen Brennereien vor dem Sinken der Spirituspreise schützen („Liebesgabe"). Das Gesetz von 1887, das unter Ausdehnung der bisherigen Branntweinsteuergemeinschaft (RV. Art. 35 II) auch in den süddeutschen Staaten in Kraft gesetzt wurde, erfuhr in der Folge wiederholt einschneidende Änderungen, bis alle diese Gesetze durch das BranntweinsteuerG. vom 15. Juli 1909 ersetzt wurden. Es gilt im deutschen Zollgebiete mit Ausnahme von Luxemburg, mit dem aber ein Abkommen vom 31. Oktober 1911 über den Verkehr mit Branntwein besteht, und unterwarf ursprünglich unter Beibehaltung des Kontingents den im Inlande hergestellten Branntwein einer Verbrauchsabgabe (1,05 M. innerhalb, 1,25 M. außerhalb des Kontingents für 1 l Alkohol), übrigens unter Zulassung von Ermäßigungen, Befreiungen und Ausfuhrvergütungen, und außerdem einer Betriebsauflage (4—14 Mark für 1 hl), die der Übererzeugung entgegenwirken und zur Zahlung von Vergütungen für vergällten und ausgeführten Branntwein verwendet werden sollte; in § 110 wurde eine Essigsäureverbrauchsabgabe geschaffen. Das RG. vom 14. Juni 1912, betr. Beseitigung des Branntweinkontingents (vgl. oben S. 445), hat nun das Kontingent nur für Bayern, Württemberg, Baden, denen insoweit durch § 154 des BranntweinStG. ein Sonderrecht eingeräumt war, aufrechterhalten, im übrigen aber beseitigt und den niedrigeren

Abgabensatz von 1,05 M. aufgehoben; jedoch ist die Ermäßigung der Verbrauchsabgabe für die in jenen süddeutschen Staaten innerhalb des Kontingents hergestellten Alkoholmengen auf 0,05 bzw. 0,075 M. für 1 l Alkohol beschränkt und die Lage der kleineren und mittleren Brennereien durch verschiedene allgemeine Ermäßigungen der Verbrauchsabgabe in der ganzen Branntweinsteuergemeinschaft möglichst gleichmäßig gestaltet worden (§§ 2—5).

4) Die Besteuerung des Bieres.

Die Brausteuergemeinschaft umfaßt zurzeit nach dem Brausteuergesetze vom 15. Juli 1909 (vgl. RV. Art. 35 II und § 59 des Ges.) das innerhalb der Zollinie liegende Gebiet des Deutschen Reichs mit Ausnahme von Bayern, Württemberg, Baden, Elsaß-Lothringen, des Großh. Sächs. Vordergerichts Ostheim und des Sachsen-Coburg-Gothaischen Amtes Königsberg, dagegen Luxemburg nicht mehr (vgl. § 60). Von dem aus den süddeutschen Staaten in die Brausteuergemeinschaft eingeführten Biere wird daher eine „Übergangsabgabe" (also ein Binnenzoll) erhoben, und diese Staaten zahlen zum Ausgleiche für die dem Reich in ihnen entgehenden Brausteuereinnahmen Ausgleichungsbeträge an das Reich (an dem in die Reichskasse fließenden Ertrage der Brausteuer haben sie keinen Teil, vgl. RV. Art. 38 IV).

Die in der Brausteuergemeinschaft zu entrichtende Brausteuer ist eine Materialsteuer. Die Steuer auf Bier (d. h. Getränke, die gegoren sind und ausschließlich aus Malz, Hopfen, Hefe und Wasser, bei obergärigen Bieren eventuell unter Zusatz von Zucker oder aus Zucker hergestellten Farbmitteln bereitet sind) beträgt für jeden Doppelzentner: 14 M. von den ersten 250, 15 M. von den folgenden 1250, 16 M. von den folgenden 1500, 18 M. von den folgenden 2000 Doppelzentnern der verarbeiteten Braustoffe (Malz und Zucker), 20 M. von dem Reste. Für neue Brauereien erhöht sich bis zum 31. März 1918 die Steuer, für vor dem 1. Oktober 1908 betriebsfähig gewesene Brauereien, die nicht mehr als 150 Doppelzentner Malz verarbeiten, ermäßigt sie sich auf 12 M. Die Steuer kann nach näherer Bestimmung des Bundesrates auch von bierähnlichen Getränken erhoben werden.

Bei der Ausfuhr von Bier aus der Brausteuergemeinschaft wird eine Vergütung gewährt. Der Zoll ist auf 9,65 M. für den Doppelzentner oder 12,70 M. für den Hektoliter erhöht.

5) Der inländische Rübenzucker

unterliegt einer Zuckersteuer von 14 Mark auf den Doppelzentner (RG. vom 27. Mai 1896, geändert durch

RG. vom 6. Januar 1903. Geltungsbereich: § 83 II; in Luxemburg bestehen übereinstimmende Vorschriften).

Die geplante, dann mehrfach verschobene Herabsetzung auf 10 M. ist durch § 2 des FinanzG. vom 3. Juli 1913 endgültig fallen gelassen. Die Brüsseler Zuckerkonvention vom 5. März 1902 (mit Zusatzakte vom 28. August 1907 und Protokoll vom 17. März 1912), der auch Deutschland angehört und die inzwischen bis zum 1. September 1918 verlängert ist, hat für die Vertragsteile die Beseitigung der direkten und indirekten Zuckererzeugungs- und Ausfuhrprämien zur Folge gehabt und den Überzoll, d. h. die Spannung zwischen dem Zoll auf ausländischen und der Steuer auf einheimischen Zucker, auf 6 bzw. 5½ Franken begrenzt, anderseits die Verpflichtung aufgestellt, Zucker aus Prämien bewilligenden Ländern mit einem besonderen Zolle zu belegen (Ausgleichszoll). Die Zollsätze (§ 80 ist hierdurch wesentlich eingeschränkt) sind daher je nach den Ursprungsländern sehr verschieden.

6) Die Schaumweinsteuer ist durch RG. vom 9. Mai 1902 eingeführt und durch RG. vom 15. Juli 1909 erhöht (Geltungsbereich: § 28 III; mit Luxemburg besteht eine Schaumweinsteuergemeinschaft gemäß Abkommen vom 10. Mai 1902).

Sie beträgt für Schaumwein aus Fruchtwein 10 Pfg., für andern Schaumwein 1, 2 oder 3 M. für die (ganze) Flasche und ist vom Hersteller mittels eines Steuerzeichens (Banderole) an der Umschließung zu entrichten. Der Eingangszoll beträgt 180 M. für 1 Doppelzentner, kann aber vom Bundesrat auf 130 M. herabgesetzt werden.

7) Beleuchtungsmittel

werden nach dem LeuchtmittelsteuerG. vom 15. Juli 1909 (Geltungsbereich: vgl. § 34; mit Luxemburg besteht Leuchtmittelsteuergemeinschaft gemäß Abkommen vom 14. Oktober 1909) einer Fabrikationssteuer unterworfen, die grundsätzlich in der Form von auf den Packungen anzubringenden Steuerzeichen (Banderolen) zu entrichten ist und zwar neben dem etwaigen Eingangszolle (vgl. § 3 I, 2).

Die Steuer für elektrische Glühlampen und Brenner für solche beginnt bei Kohlenfadenlampen mit 5 Pfg., bei Metallfadenlampen, Nernstlampenbrennern und anderen Glühlampen mit 10 Pfg. für das Stück und steigert sich je nach dem Verbrauch an elektrischer Energie; sie beträgt bei Glühkörpern für Gas-, Spiritus-, Petroleum- und ähnlichen Glühlampen 10 Pfg. für das Stück, bei Brennstiften für elektrische Bogenlampen 60 Pfg. für das Kilogramm, bei Quecksilberdampflampen und ihnen ähn-

lichen elektrischen Lampen 1 M. für das Stück und je angefangene 100 Watt Verbrauch.

8) Die Zündwarensteuer

(ZündwarensteuerG. vom 15. Juli 1909; Geltung in den Zollausschlüssen zweifelhaft, vgl. § 39 III und wegen Luxemburg das Abkommen vom 7. Mai 1910) ist eine vom Hersteller oder Importeur (neben dem etwaigen Eingangszolle, § 4 II) zu entrichtende Verbrauchsabgabe.

Sie beträgt für Zündhölzer, Zündspänchen und Zündstäbchen aus Strohhalmen oder Pappe bei Schachteln bis zu 29 Stück 1 Pfg., bei Schachteln von 30—60 Stück 1½ Pfg., bei Schachteln von mehr als 60 Stück 1½ Pfg. für je angefangene 60 Stück; für Zündkerzen aus Stearin, Wachs oder ähnlichen Stoffen bei Behältnissen bis zu 20 Stück 5 Pfg., bei größeren Packungen 5 Pfg. für je angefangene 20 Stück.

Zum Schutze der bestehenden Zündwarenfabriken tritt während der ersten 10 Jahre (RG. vom 6. Juni 1911) nach dem Inkrafttreten des Steuergesetzes (dem 1. Oktober 1909) für erst nach dem 1. Juni 1909 betriebsfähig eingerichtete Fabriken sowie für ältere Fabriken, soweit ihre Jahreserzeugung den Durchschnitt der vor dem 1. Juni 1909 zurückliegenden drei Betriebsjahre übersteigt, eine Erhöhung der Steuer um 20% ein. Über die Herabsetzung der Kontingente vgl. Art. 2 des RG. vom 6. Juni 1911. Der Zoll ist erhöht.

9) Abgabe vom Kali.

Nach dem RG. über den Absatz von Kalisalzen vom 25. Mai 1910 werden in die Reichskasse fließende Abgaben erhoben, deren rechtliche Natur übrigens streitig ist (vgl. Laband in DJZ. 11 496).

Das Kali, ein wichtiges Düngemittel, wird fast ausschließlich in Deutschland (Hannover, Braunschweig) gefördert, das darin ein natürliches Monopol besitzt. Das KaliG. bezweckt, die Überproduktion und die Verschleuderung dieser Naturschätze an das Ausland zu verhindern. Deshalb sind die Werkbesitzer zu einer Vertriebsgemeinschaft vereinigt (kartelliert) und ist die Produktionsmenge kontingentiert. Die Gesamtmenge und die Beteiligungsziffer der einzelnen Werke werden jährlich durch eine Verteilungsstelle in Berlin festgesetzt. Für jeden von einem Kaliwerksbesitzer abgesetzten Doppelzentner reines Kali wird eine Abgabe von 0,60 M. erhoben, die zur Deckung der durch das Kaligesetz entstehenden Kosten und zur Hebung des Kaliabsatzes zu verwenden ist. Außerdem hat ein Kaliwerksbesitzer, der sein Kontingent überschreitet, für die darüber hinausgehenden Mengen eine („über“-) Abgabe von 10 bis 18 M. für den Doppelzentner reines Kali zu entrichten.

Das Gesetz hat die Überproduktion nicht zu hindern vermocht. Eine Neugestaltung, wonach insbesondere neue Werke erst nach geraumer Karenzzeit (jetzt 5 Jahre) am Kontingent teilnehmen sollen, wird angestrebt.

c. Die Verkehrssteuern.

1) Der Spielkartenstempel

(RG. vom 3. Juli 1878; Geltungsbereich: das Reichsgebiet) wird zwar durch Stempel, d. h. in der für Verkehrssteuern üblichen Form, erhoben, ist aber seiner Natur nach eine Verbrauchssteuer.

Er beträgt 0,30 M., bei mehr als 36 Blättern 0,50 M. für jedes Spiel und wird auch neben dem Zoll (Zolltarif Nr. 661) erhoben.

2) Der Wechselstempel

(WechselstempelG. vom 15. Juli 1909; Geltungsbereich: das Reichsgebiet, vorläufig außer Helgoland, § 31 IV) beträgt für je 200 M. bis 1000 M. 10 Pfg., für jede ferneren, auch nur angefangenen 1000 M. 0,50 M. mehr, also etwa $^1/_2{}^0/_{00}$.

Seit 1909 sind auch Wechselblanketts zu verstempeln und sind Wechsel mit längerer als dreimonatiger Laufzeit wiederholt zu verstempeln (für weitere 9 und sodann für je fernere 6 Monate).

3) Die Reichsstempelsteuer

wird erhoben auf Grund des Reichsstempelgesetzes vom 3. Juli 1913.

Über die geschichtliche Entwicklung des ursprünglichen „Börsenstempelgesetzes", dessen sachliches Gebiet ständig in den verschiedensten Richtungen erweitert worden ist, vgl. G. § 19 a. Bis zum 1. Oktober 1913 galt das ReichsstempelG. in der Fassung vom 15. Juli 1909 mit den durch das ZuwachssteuerG. (unten 4) bewirkten Änderungen. Weitere Änderungen erfuhr es durch das FinanzG. vom 3. Juli 1913 §§ 1 I, 3 und das RG. vom gleichen Tage wegen Änderung des ReichsstempelG. Nach Art. 6 des zweiten Gesetzes wurde es in neuer Fassung als Reichsstempel G. vom 3. Juli 1913 („RStempG.") bekannt gemacht (Bundesratsausführungsbestimmungen vom 15. September 1913, preußische Ausführungsvorschriften vom 22. September 1913, Verf. des Justiz- und des Finanzministers vom selben Tage über gerichtliche Reichsstempelsachen); in Helgoland ist es noch nicht in Kraft gesetzt (vgl. § 124 II).

Der dem RStempG. angehängte Tarif führt als Gegenstände der Besteuerung an: 1. A. Gesellschaftsverträge (jedoch unter Entschädigung der Bundesstaaten für die ihnen gemäß § 7 I in Zukunft entgehenden Einnahmen, § 122 II), B. Kuxe, C. Ausländische Aktien, 2, 3. Renten- und Schuldverschreibungen,

3 A. Gewinnanteilschein- und Zinsbogen („Talonsteuer"), 4. Kauf- und sonstige Anschaffungsgeschäfte (vgl. G. § 19 und Anh. II), 5. Lotterielose, 6. Frachturkunden, 7. Personenfahrkarten, 8. Erlaubniskarten für Kraftfahrzeuge, 9. Vergütungen („Tantiemesteuer", H. I § 39[4]), 10. Schecks (nur noch bis Ende 1916, § 3 des FinanzG. vom 3. Juli 1913), 11. Grundstücksübertragungen ($1/3$% des Werts, „Umsatzsteuer", L. III § 20[11], bei gebundenen Grundstücken, § 95, eine jährliche Abgabe von $1/90$ des Werts, in beiden Fällen bis Ende des Rechnungsjahres 1916 mit einem Zuschlage von 100%, also $2/3$% bzw. $1/45$, § 1 I des FinanzG. vom 3. Juli 1913), 12. Versicherungen (über Entschädigung der Einzelstaaten s. § 122 II). Die Hälfte des Ertrags der Stempelabgabe von Wetteinsätzen bei Pferderennen wird für Zwecke der Pferdezucht bereitgestellt (TotalisatorG. vom 4. Juli 1905, L. II § 80[2]; vgl. RStempG. § 35).

4) Der „unverdiente Wertzuwachs" unterliegt dem Zuwachssteuergesetze vom 14. Februar 1911 (PrAG. vom 14. Juli 1911, vgl. noch L. III § 20 c 3 γ).

Darnach wird beim Übergange des Eigentums an inländischen Grundstücken in irgendeiner Form (auch z. B. durch Veräußerung von Geschäftsanteilen einer GmbH., deren Vermögen in dem Grundstück besteht, ferner beim Übergange von selbständigen Gerechtigkeiten) von dem Wertzuwachs, der ohne Zutun des Eigentümers entstanden ist, d. i. dem Unterschiede zwischen dem Nettoerwerbspreis und dem Nettoveräußerungspreis, eine Steuer erhoben. Sie beträgt 10% des Zuwachses bei einer Wertsteigerung von nicht mehr als 10%. Bei höherer Wertsteigerung bis über 290% hinaus steigt die Steuer bis auf 30% des Zuwachses; sie ermäßigt sich für jedes vollendete Jahr des für die Steuerberechnung maßgebenden Zeitraumes um 1% ihres Betrages. Befreit sind Landesfürst und Landesfürstin, das Reich, die Bundesstaaten und Kommunen für die in ihrem Bezirke gelegenen Grundstücke, gewisse gemeinnützige Kolonisations- und Ansiedelungs-Vereinigungen, ferner Eigentumsveränderungen durch Erwerb von Todes wegen, Schenkung, eheliche Gütergemeinschaft, Aufhebung von Erben- oder Gütergemeinschaften, der Erwerb der Abkömmlinge von ihren Eltern oder Voreltern, die Einbringung in lediglich zwischen Aszendenten und Deszendenten oder unter diesen oder unter Miterben gebildete Vereinigungen, der Austausch bei Flurbereinigungen, Umlegungen und Ablösung von Rechten, der Austausch von Feldesteilen und die Vereinigung von Bergwerken, endlich Veräußerungen, wenn der Preis bei unbebauten Grundstücken nicht mehr als 5000 M., bei bebauten nicht mehr als 20 000 M. beträgt und weder der Veräußerer noch sein Ehegatte den Grundstückshandel gewerbsmäßig betreibt.

Von dem Ertrage der Zuwachssteuer erhielten bis 30. Juni 1913 das Reich 50%, der Bundesstaat als Entschädigung für die ihm obliegende Erhebung der Steuer 10%, die Gemeinden oder

Gemeindeverbände, in deren Bereiche das Grundstück liegt, 40%. Die Gemeinden können Zuschläge zur Zuwachssteuer erheben. Durch § 1 des FinanzG. vom 3. Juli 1913 ist der bisherige Rechtszustand in eigenartiger Weise umgestaltet worden: Für alle nach dem 30. Juni 1913 eintretenden Fälle der Steuerpflicht fällt die Erhebung des Reichsanteils fort; für die Erhebung der Zuwachssteuer in den Bundesstaaten und Gemeinden gilt aber das Reichsgesetz weiter, mit einigen Veränderungen unter Zulassung einer anderen Regelung der Zuwachsbesteuerung durch Landesgesetz oder — in Gemäßheit des Landesrechts — durch Ortsstatut. Die Gültigkeit des so verstümmelten, nicht mehr den „Zwecken des Reichs" (RV. Art. 4^2) dienenden ZuwachssteuerG. wird von manchen bezweifelt (DJZ. 14 56, 222).

5) Die Erbschaftssteuer beruht auf dem ErbschaftssteuerG. vom 3. Juni 1906 (Geltungsbereich: §§ 5 ff.) und § 4 des FinanzG. vom 3. Juli 1913.

Diese Steuer, die von jedem Erwerbe von Todes wegen sowie von Schenkungen zu entrichten ist, ist nach dem Verwandtschaftsverhältnisse der Erben zum Erblasser in 5 Stufen (4, 5, 6, 8, 12% vom Werte des Erwerbes; bei einem Erwerbe von über 20 000 M. bis 30%) abgestuft. Befreit sind die Deszendenten und der Ehegatte sowie das landesfürstliche Ehepaar. Doch sind die Bundesstaaten berechtigt, auch die Abkömmlinge und Ehegatten zur Steuer heranzuziehn sowie Zuschläge für eigene Rechnung zu erheben. Näheres vgl. L. V § 1 a 2.

6) Die Notensteuer beruht auf § 9 des BankG. vom 14. März 1875 (i. d. Fass. vom 1. Juni 1909, S. 380).

Die Reichsbank und die vier Privatnotenbanken können einen gewissen Betrag nicht bar gedeckter Noten, das sog. Kontingent, steuerfrei ausgeben, nämlich:

die Reichsbank: 550, zu den Quartalsschlüssen 750 Mill.,
die Bayerische Notenbank: 32 Mill.,
die Sächsische Bank: 16 771 000,
die Württembergische Notenbank: 10 Mill.,
die Badische Bank: 10 Mill. Mark.

Soweit einer der (jährlich 48) Wochenausweise ergibt, daß der Notenumlauf der Bank in der Ausweisperiode ihren Barvorrat + Kontingent überstiegen hat, sind vom Überschuß 5% jährlich (also $^5/_{48}$% des Überschusses des Wochenausweises) an die Reichskasse zu zahlen. Die Reichsbank allein zahlte an Notensteuer (rund): 1909: 3,86; 1910: 3,93; 1911: 2,7 Mill. Mark.

b. Die direkten Steuern.

Mit den Reichsgesetzen vom 3. Juli 1913 (S. 445) hat das Reich zum ersten Male bewußt (über die Erbschaftssteuer vgl. S. 461) in das bis dahin den Bundes-

staaten vorbehaltene Gebiet der direkten Besteuerung (S. 445) übergegriffen.

1) Der Wehrbeitrag.

Zur Deckung der Kosten der Wehrvorlage von 1913 schreibt das RG. vom 3. Juli 1913 (vgl. oben S. 445) die Erhebung eines einmaligen außerordentlichen Beitrags vom Vermögen und vom Einkommen vor.

Mit dem Vermögen sind beitragspflichtig bei einem Vermögen von mehr als 10000 M. (bzw. 30000 und 50000 M. je nach den Einkommensverhältnissen) die in § 10 aufgeführten natürlichen Personen, unter gewissen Voraussetzungen auch Ausländer (DJZ. 13 425, 14 321); ferner Aktien- und Aktienkommanditgesellschaften, inländische mit den wirklichen Reservekontenbeträgen zuzüglich etwaiger Gewinnvorträge (also nicht mit den oft recht erheblichen „stillen" Reserven, Hl. I § 41 3), ausländische mit ihrem inländischen Grund- und Betriebsvermögen; die Reichsbank ist nicht als Aktiengesellschaft i. S. dieses Gesetzes anzusehn (streitig; vgl. G. § 22a 1). Mit dem Einkommen, und zwar nur bei mehr als 5000 M., sind lediglich die natürlichen Personen beitragspflichtig. Die Abgabe vom Vermögen beträgt je nach dessen Größe 0,15 — 1,5%, vom Einkommen 1—8% und ist von den Bundesstaaten zu veranlagen und in drei Raten zu erheben, deren letzte unter Umständen zu kürzen ist. Wichtig ist der in § 68 ausgesprochene, gegenüber den Landesgesetzen wirksame „Generalpardon" bei Angabe von Vermögen oder Einkommen, das bisher der Besteuerung durch Bundesstaat oder Gemeinde entzogen worden ist. Ihre (freiwillige) Beteiligung am Wehrbeitrage hatten auch die deutschen Bundesfürsten zugesagt. Die innerhalb und außerhalb des Reichstags viel erörterte Frage, ob die Steuerhoheit des Reichs ein Recht zur direkten Besteuerung der Bundesfürsten einschließe (vgl. DJZ. 13 657, 772, 975), ist durch das Gesetz (vgl. § 35 II) nicht ausdrücklich entschieden worden.

Die Veranlagung des Wehrbeitrags erfolgt in Preußen durch die Einkommensteuer-Veranlagungskommission (S. 690, KglV. vom 7. August 1913. Vgl. noch die Bundesratsausführungsbestimmungen vom 6. November 1913).

2) Das Besitzsteuergesetz

vom 3. Juli 1913 unterwirft den erstmals zum 1. April 1917, späterhin von 3 zu 3 Jahren festzustellenden Zuwachs des Vermögens natürlicher Personen, wenn er mehr als 10000 M. beträgt (vgl. noch §§ 13 ff.), einer Abgabe von 0,75—2,5%.

Auch die Besitzsteuer wird von den Bundesstaaten verwaltet. Die Zuwachssteuerpflicht der Bundesfürsten ist streitig.

γ. Die Auseinandersetzung zwischen dem Reich und den Bundesstaaten.

a. Wie bereits S. 464 erwähnt ist, werden die von den Einzelstaaten eingezogenen Abgaben Eigentum der Landesfisken.

Diese sind auch für Rückforderungsklagen passiv legitimiert (RGZ. 76 17), haften nach Art. 16 II des Zollvereinigungsvertrags für Defekte und dürfen, weil für Rechnung des Reichs handelnd, grundsätzlich Abgabenbefreiungen nicht gewähren. Doch werden nach einem Bundesratsbeschlusse von 1872 Rückvergütungen tarifmäßiger Abgaben, die den beim Reich akkreditierten Gesandten gewährt werden, auf Rechnung des Reichs (in Abweichung von Art. 15 des Zollvereinigungsvertrags) übernommen.

b. Der Reinertrag der Abgaben, wozu noch die von den Zollausschlüssen gezahlten Aversen und die Ausgleichungsbeträge (S. 467) treten, fließt nach RV. Art. 38 in die Reichskasse.

1) Er besteht nach letzterer Bestimmung aus der gesamten von den Zöllen und übrigen Abgaben aufgekommenen Einnahme nach Abzug: der auf Gesetzen oder allgemeinen Verwaltungsvorschriften beruhenden Steuervergütungen und Ermäßigungen, der Rückerstattungen für unrichtige Erhebungen und der nach bestimmten Regeln zu berechnenden Erhebungs- und Verwaltungskosten. In dieser Hinsicht ergibt sich unter Berücksichtigung des Art. 16 des Zollvereinigungsvertrags und anderweitiger Bestimmungen im wesentlichen folgender Rechtszustand.

Bei den Zöllen sind abzuziehn die Kosten, die an den gegen das Ausland gelegenen Grenzen und in dem Grenzbezirke für den Schutz und die Erhebung der Zölle erforderlich sind (RV. Art. 38 [3] a); sie werden nicht mehr, wie früher, in Pauschsummen, sondern unter Zugrundelegung eines vom Bundesrate aufgestellten Zollverwaltungsetats ersetzt; ähnliches gilt für die nach RV. Art. 38 [3] b auch nur beschränkt abzugsfähigen Kosten der Salzsteuer.

Von der Tabak- und Zuckersteuer erhalten die Bundesregierungen die vom Bundesrate festzusetzenden Vergütungen (Art. 38 [3] c); das gleiche gilt nach den einzelnen Steuergesetzen sowie nach § 5 des FinanzG. vom 3. Juni 1906 für die Brau-, Zigaretten-, Schaumwein-, Leuchtmittel-, Zündwarensteuer und die Kaliabgaben.

Beim Spielkartenstempel beträgt die Vergütung 5% (§ 23 des Ges.), bei dem Wechsel- und Reichsstempel (ausgenommen die Staatslotterielose) 2% (WechselstempelG. § 29, ReichsstempelG. § 122), bei der Besitzsteuer erstmalig 10, später 5% (§ 86 des Ges.). Wegen der Zuwachssteuer vgl. oben S. 471.

Vom Rohertrage der Erbschaftssteuer erhält das Reich

jetzt 4/5, während den Bundesstaaten nur noch 1/5 verbleibt (§ 5 des FinanzG. vom 3. Juli 1913).

Bei der Branntwein- und Essigsäureverbrauchsabgabe beträgt die Vergütung 8% (§§ 23, 53, 110 des Ges.); die Reineinnahme aus der Branntweinsteuer wird auch jetzt noch den Bundesstaaten nach dem Maßstabe der Bevölkerung überwiesen, was nur mit Zustimmung von Bayern, Baden und Württemberg geändert werden kann (§ 5 III des FinanzG. vom 15. Juli 1909). Die Überweisungen werden im Reichshaushaltsetat von den Matrikularbeiträgen gekürzt, so daß diese nur mit dem ungedeckten Betrag als Einnahme verrechnet werden. Vgl. S. 444.

2) Der wirkliche Geldverkehr zwischen Reich und Einzelstaaten beschränkt sich auf die nach den Abrechnungen und Überweisungen verbleibenden Überschüsse; vgl. RV. Art. 39 und oben S. 455.

4. Die Ausgaben.

α. Die Ausgaben des Reichs sind teils gemeinschaftliche (vgl. RV. Art. 70, 71), teils solche, an denen nicht sämtliche Mitglieder des Reichs teilnehmen (oben S. 442).

So tragen z. B. keine Kosten: Bayern bezüglich des Bundesamts für das Heimatwesen (S. 272), Bayern, Württemberg, Baden und Elsaß-Lothringen bezüglich der Kontrolle der Erhebung der Brausteuer. Anderseits besorgen die Gesandtschaften des Reichs zugleich die preußischen Landesangelegenheiten, wofür Preußen dem Reich einen jährlichen Zuschuß zahlt.

β. „Die gemeinschaftlichen Ausgaben werden in der Regel für ein Jahr bewilligt, können jedoch in besonderen Fällen auch für eine längere Dauer bewilligt werden" (RV. Art. 71; vgl. oben S. 294).

Wie weit das Recht des Reichstags (und ebenso des Bundesrats) geht, Ausgaben überhaupt zu verweigern, ist streitig. Art. 71 RV. stellt lediglich den allgemeinen Grundsatz auf, daß die gemeinschaftlichen Ausgaben in der Regel alljährlich bewilligt werden (s. o.), ohne aber zugleich zu bestimmen, inwieweit der Reichstag zur Bewilligung dieser Ausgaben staatsrechtlich verpflichtet ist. Die herrschende Meinung unterscheidet zwischen rechtlich notwendigen und willkürlichen Ausgaben. Erstere sind diejenigen, deren die Regierung zur Erfüllung der ihr gesetzlich obliegenden Pflichten bedarf. Die Bewilligung des Reichstags ist hier nur eine formelle und darf nicht versagt werden; für den Fall ferner, daß vor Beginn des Etatsjahres der Etat nicht zustande kommt (unten 5), ist die Regierung ohne weiteres berechtigt, diese Ausgaben zu bestreiten. Die willkürlichen Ausgaben hingegen bedürfen stets der Genehmigung des Reichstags.

5. Verwaltung ohne Etat.

α. Für den Fall, daß das Etatsgesetz vor Beginn

des Etatsjahrs nicht fertiggestellt wird, hat die RV. nicht Vorsorge getroffen. Die Praxis behalf sich früher mit einem Notgesetz, in welchem zur vorläufigen Regelung die Ausgaben für jeden Monat auf $^1/_{12}$ des vorhergehenden Jahresetats festgesetzt wurden. Neuerdings wird bis zur gesetzlichen Feststellung des Etats der Reichskanzler durch das Notgesetz ermächtigt, für die kommenden Monate alle Ausgaben zu leisten, die zur Erhaltung gesetzlich bestehender Einrichtungen und zur Durchführung gesetzlich beschlossener Maßnahmen erforderlich sind, ferner die rechtlich begründeten Verpflichtungen des Reichs zu erfüllen und hierzu, soweit die sonstigen Einnahmen nicht ausreichen, Matrikularbeiträge in den Grenzen der letzten Bewilligung auszuschreiben sowie Schatzanweisungen auszugeben (vgl. RG. vom 26. März 1914).

β. Kommt überhaupt kein Etatsgesetz zustande, so darf dadurch die Finanzwirtschaft des Reichs nicht in Stillstand geraten. Anschütz nimmt hier eine echte Lücke im Recht an, bei der das Staatsrecht aufhöre. Anders die herrschende Meinung. Die Regierung hat darnach die rechtlich feststehenden Einnahmen einzuziehn, die notwendigen Ausgaben zu leisten (vgl. S. 475); für willkürliche Ausgaben ist sie wie für außeretatsmäßige Ausgaben (S. 459) verantwortlich. Immerhin aber ist die Führung der Wirtschaft ohne Etatsgesetz nicht verfassungsmäßig; denn sie widerspricht dem Art. 69 der RV. In solchem Falle, wie überall, wo die Regierung Handlungen ohne eine verfassungsmäßig vorgeschriebene gesetzliche Grundlage vornimmt, bedarf sie ohne Rücksicht auf die Gründe ihres Vorgehens der Entlastung durch die gesetzgebenden Faktoren, der Erteilung der Indemnität (S. 167).

Über das preußische IndemnitätsG. von 1866 vgl. S. 518 Der Ausdruck der Indemnitätserteilung ist übrigens mehrdeutig und wird auch für die Genehmigung einfacher Etatsüberschreitungen (S. 458) oder außeretatsmäßiger Ausgaben (S. 459) gebraucht.

6. Die Kontrolle der Finanzverwaltung.

α. Die Kontrolle des gesamten Reichshaushalts (auch des Landeshaushalts von Elsaß-Lothringen und des

Haushalts der Schutzgebiete) wird nach dem Reichskontrollgesetze vom 21. März 1910 für die Rechnungsjahre 1909—1914 von der preußischen Oberrechnungskammer unter der Benennung „Rechnungshof des Deutschen Reichs" (aber mit besonderen Direktoren und Räten, die unmittelbare Reichsbeamte sind) nach Maßgabe der im BundesG. vom 4. Juli 1868 enthaltenen Vorschriften geführt; jedoch treten an die Stelle der in § 3 des letzteren aufgeführten Bestimmungen die für die preußische Revisionsbehörde geltenden Vorschriften, namentlich das PrG. vom 27. März 1872, betr. die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer (S. 701), mit einigen, übrigens durch das PrG. vom 22. März 1912 z. T. wieder ausgeglichenen Besonderheiten (Überlassung der Prüfung gewisser Rechnungen an die Verwaltungsbehörden; Prüfung der einer regelmäßigen eingehenden Kontrolle nicht bedürftigen Rechnungen nur durch Stichproben; Abstandnahme von der Einziehung zu wenig ein- oder zu viel ausgezahlter Beträge und der Auszahlung zu wenig aus- oder zu viel eingezahlter Beträge wegen Geringfügigkeit oder unverhältnismäßiger Weiterungen usw.).

Der Rechnungshof erteilt den rechnungsführenden Beamten bei Richtigkeit der Rechnung Decharge (Entlastung), die die Wirkung einer Quittung hat und nur nach ALR. I, 14, 146—153 (Rechnungsfehler, Unredlichkeiten, in der Rechnung nicht enthaltene Angelegenheiten) weiteren zivilrechtlichen Ansprüchen Raum läßt, jedoch den Ansprüchen Dritter nicht vorgreift (PrG. vom 27. März 1872 § 17).

Zweifelhaft ist, wieweit sog. justifizierende Kabinettsorders des Kaisers über die Niederschlagung von Einnahmen oder die Leistung von Ausgaben im Reiche zulässig sind (für Preußen vgl. S. 686). Laband hält solche Gnadenakte für statthaft, wenn sie im Wesen der Verwaltung begründet sind; der Kaiser kann darnach grundsätzlich nicht Steuern erlassen, da sie auf zwingendem Rechtssatze beruhen, wohl aber z. B. auf Vertragsstrafen, Ersatzansprüche gegen Beamte verzichten. Derartige Gnadenakte sind vom Reichskanzler gegenzuzeichnen mit Ausnahme der finanziellen Gnadenakte im Bereiche der Militärverwaltung, die von den Königen von Preußen, Sachsen, Württemberg bewilligt und von den betreffenden Kriegsministern gegengezeichnet werden.

β. Neben der vorstehend behandelten Verwaltungskontrolle besteht im Reiche (wie in Preußen) die Ver-

fassungskontrolle: nach RV. Art. 72 hat der Reichskanzler über die Verwendung aller Reichseinnahmen dem Bundesrat und dem Reichstag zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen. Vorbereitet wird diese Rechnungsabnahme durch den Rechnungshof, dessen Bemerkungen den gesetzgebenden Körperschaften mit vorgelegt werden.

Die von ihnen erteilte Entlastung befreit den Reichskanzler von seiner staatsrechtlichen (nach Laband auch von zivilrechtlicher) Verantwortlichkeit, die freilich in der RV. nicht näher ausgestaltet ist. Zugunsten Dritter (z. B. ersatzpflichtiger Beamter, vgl. RGZ. 13 262) wirkt sie nicht.

Dritter Abschnitt.

Das Reichsland und die Schutzgebiete.

I. Die Verfassung und Verwaltung in Elsaß-Lothringen.*)

§ 62. Geschichtliche Entwicklung.

a. Erwerb des Reichslandes.

Das Gebiet des heutigen Reichslandes wurde im deutsch-französischen Kriege zunächst im Wege der Okkupation in Besitz genommen und demnächst durch Art. I des Versailler Präliminarfriedens vom 26. Februar 1871, ergänzt durch den definitiven Frankfurter Frieden vom 10. Mai 1871, an das Deutsche Reich als solches (s. u.) abgetreten. Durch diese Abtretung war die völkerrechtliche Vereinigung mit dem Reiche vollzogen, die staatsrechtliche Einverleibung erfolgte sodann (S. 213) durch das RG. vom 9. Juni 1871, und zwar wurden die abgetretenen Gebiete „mit dem Deutschen Reiche für immer vereinigt" (§ 1).

RV. Art. 1 kennt als Bestandteil des Bundesgebiets nur „Staaten". Hiernach hätte folgerichtig entweder ein neuer selbstständiger Bundesstaat aus Elsaß-Lothringen gebildet werden oder aber eine Vereinigung mit einem der Bundesstaaten stattfinden müssen. Letzteres ist z. B. bei dem Erwerbe der Insel Helgoland geschehen in dem RG. vom 15. Dezember 1890, betr. die Vereinigung von Helgoland mit dem Deutschen Reiche, § 1 II

*) Literatur: Leoni und Mandel, Das öffentliche Recht des Reichslandes E.-L. (92—95); Fischbach, D. öff. R. usw. (14); Bruck, Das Verfassungs- und Verwaltungsrecht von E.-L. (08 ff.).

Kommentare zum VerfassungsG. von 1911 von Heim (11) und Schulze (11).

(S. 213). Elsaß-Lothringen ist aber aus politischen Gründen als Reichsland unmittelbar mit dem Reiche vereinigt worden. Nach dem neuen Art. 6 a der RV. gilt E.-L. im Sinne der Art. 6 II, 7, 8 als Bundesstaat, ebenso im Sinne von BGB. und EGBGB. (EG. Art. 5); vgl. unten S. 488).

b. Die Verfassungsgeschichte von Elsaß-Lothringen hat mehrfache Wandlungen durchgemacht.

1. Militärische Besetzung (1870—1871).

Bis zu der durch das oben erwähnte RG. vom 9. Juni 1871 herbeigeführten Vereinigung von E.-L. mit dem Reiche unterstanden die späteren Reichslande nach völkerrechtlichen Grundsätzen dem „Oberbefehlshaber der deutschen Heere" auf Grund der kriegerischen Okkupation. Dieser übertrug durch Erlaß vom 14. August 1870 die Regierung dem „Generalgouverneur im Elsaß", dessen Vollmacht die sämtlichen in der französischen Staatsgewalt enthaltenen Befugnisse umfaßte. Man kann insofern eine besondere Periode der militärischen Okkupation (vom August 1870 bis Juni 1871) unterscheiden.

2. Diktatur (1871—1873).

Das RG. vom 9. Juni 1871 übertrug die Ausübung der Staatsgewalt in E.-L. bis zum 1. Januar 1873 dem Kaiser; erst dann sollte, abgesehen von dem sofort eingeführten Art. 3 (Indigenat), die RV. in Wirksamkeit treten. Durch RG. vom 20. Juni 1872 wurde die Einführung der Verfassung auf den 1. Januar 1874 verschoben. Bis dahin unterstand E.-L. also der Diktatur des Kaisers, der jedoch bei Ausübung der Gesetzgebung an die Zustimmung des Bundesrats und bei Aufnahme von Anleihen auch an die Zustimmung des Reichstags gebunden war. Verantwortlicher Minister war der Reichskanzler in Berlin. Zugleich wurde diesem, als oberste Instanz für die örtliche Verwaltung, ein Oberpräsident in Straßburg unterstellt, dem sodann durch besondere Delegation die Befugnisse des Reichskanzlers zur unmittelbaren Wahrnehmung übertragen wurden. Dieser hatte somit die tatsächliche, der Reichskanzler hingegen, bei welchem insbesondere die konstitutionelle Verantwortlichkeit verblieb, die rechtliche Stellung des Landesministers. Durch Erlaß vom 29. Oktober 1874 wurde ferner ein Landesausschuß (s. u.) mit begutachtender Stimme bei der Beratung der Gesetzentwürfe und des Landeshaushaltsetats gebildet.

3. Bis zur Landesgesetzgebung (1874—1877).

Durch RG. vom 25. Juni 1873 wurde die RV. vom 1. Januar 1874 ab in E.-L. eingeführt. Die Landesgesetzgebung in E.-L. wurde nunmehr durch die gesetzgebenden Faktoren des Reichs, Bundesrat und Reichstag, ausgeübt. Der Kaiser verlor also das Gesetzgebungsrecht, ihm blieb jedoch mit Zustimmung des Bundesrats unter gewissen Beschränkungen (RG. vom 25. Juni 1873 § 8) der Erlaß von Notstandsverordnungen mit Gesetzeskraft vorbehalten.

4. Bis zum Verfassungsgesetze (1877—1911).

a. Eigene Landesgesetzgebung (seit 1877).

Das RG. vom 2. Mai 1877 übertrug die Landesgesetzgebung in E.-L. (einschließlich des Etats) dem Kaiser, welchem damit das Gesetzgebungsrecht wieder gegeben wurde, im Verein mit dem Bundesrat und dem Landesausschusse. Diese bereits 1874 (s. o. 2) ins Leben gerufene Landesvertretung bestand schließlich aus 58 Mitgliedern, von denen 34 von den Bezirkstagen, 20 von den Landkreisen und je 1 von den Städten Straßburg, Mülhausen, Metz und Kolmar gewählt wurden.

Da die Reichsgesetzgebung auch nach diesem Gesetze zum Erlasse von Landesgesetzen für E.-L. zuständig blieb, so konnten Landesgesetze für Elsaß-Lothringen entweder

a. vom Bundesrat und Reichstag oder

b. vom Kaiser, Bundesrat und Landesausschuß erlassen werden.

β. Eigene Landesverwaltung (seit 1. Oktober 1879).

Durch das RG. vom 4. Juli 1879, betr. die Verfassung und die Verwaltung von E.-L., wurde der Oberpräsident beseitigt, die Regierung der Reichslande zentralisiert und ihr Sitz vollkommen nach E.-L. verlegt. Nach diesem Gesetze trat an die Spitze ein vom Kaiser ernannter Statthalter, ihm zur Seite als Zentralbehörde für diejenigen Angelegenheiten, welche bis 1877 teils dem Oberpräsidenten, teils dem Reichskanzler zugestanden hatten, ein Ministerium unter einem Staatssekretär und ein zur Begutachtung berufener Staatsrat. Die Befugnis des Statthalters, bei Gefahr für die öffentliche Ordnung selbständig alle erforderlichen Maßregeln zu treffen, sog. Diktaturparagraph (RG. vom 30. Dezember 1871 § 10, RG. vom 4. Juli 1879 § 2), wurde nach der erfolgten größeren Festigung der politischen Verhältnisse in E.-L. durch RG. vom 18. Juni 1902 aufgehoben.

§ 63. Der gegenwärtige Rechtszustand in Elsaß-Lothringen.

a. Verfassung und Verwaltung.

Die in § 62 geschilderte Entwicklung, die auch bis 1911 noch durch die Mitwirkung des Bundesrats an der Landesgesetzgebung und das Fehlen eines Stimmrechts im Bundesrate gekennzeichnet war, wurde zum Abschlusse gebracht durch die beiden RG. vom 31. Mai 1911: über die Verfassung Elsaß-Lothringens und über die Wahlen zur zweiten Kammer des Landtags für Elsaß-Lothringen.

1. Art. I des Verfassungsgesetzes fügt der RV. den

Art. 6a ein: Elsaß-Lothringen führt 3 Stimmen im Bundesrate, die jedoch bei Verfassungsänderungen sowie dann nicht gezählt werden, wenn nur durch Hinzutritt der elsaß-lothringischen Stimmen Preußen die Majorität erhalten oder sich Stimmengleichheit ergeben würde, so daß Preußen nach Art. 7 III,3 der RV. den Ausschlag geben würde (S. 242). Die Stimmführung Elsaß-Lothringens ist resolutiv bedingt: sie dauert, solange der Kaiser die Staatsgewalt ausübt und an der Spitze der Landesregierung ein vom Kaiser ernannter Statthalter steht, der die elsaß-lothringischen Bundesratsbevollmächtigten instruiert.

Elsaß-Lothringen kann, wie die Bundesstaaten, soviel Bevollmächtigte zum Bundesrat ernennen, wie es Stimmen hat; die Stimmen können aber nur einheitlich abgegeben werden. Die Bevollmächtigten haben nicht nur beratende, sondern beschließende Stimme, sie können Anträge stellen und nehmen an der Bildung der Ausschüsse teil.

2. Art. II enthält die eigentliche Verfassung in 28 Paragraphen, deren vorletzter eine große Anzahl der bisherigen, teils hinfällig gewordenen, teils inhaltlich übernommenen Vorschriften aufhebt.

Nach Art. III, 2 kann das Verfassungsgesetz vom 31. Mai 1911 nur durch Reichsgesetz aufgehoben oder abgeändert werden (S. 488). Alle anderen Vorschriften für Elsaß-Lothringen, auch das Wahlgesetz vom 31. Mai 1911, unterliegen dagegen der Landesgesetzgebung.

Hiernach, i. V. mit den noch gültigen früheren Bestimmungen, ergibt sich der folgende Rechtszustand.

α. Die Staatsgewalt in E.-L.

übt, wie bisher, der Kaiser aus. An der Spitze der Landesregierung steht ein Statthalter in Straßburg, der vom Kaiser unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers ernannt und abberufen wird. Alle andern Regierungsakte des Kaisers bedürfen der Gegenzeichnung des Statthalters, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt. Der Statthalter tritt, auch soweit früher der Reichskanzler in elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten zuständig war, an dessen Stelle; er ist der Reichskanzler für Elsaß-Lothringen, in-

soweit auch ebenso verantwortlich wie der Reichskanzler, dem er neben-, nicht untergeordnet ist. Er ernennt und instruiert die Bundesratsbevollmächtigten. Im übrigen behält der Statthalter seine bisherige rechtliche Stellung, insbesondere können ihm landesherrliche Befugnisse übertragen werden (vgl. KaisV. vom 14. Mai 1914). Soweit er solche Befugnisse ausübt, ist er von eigener Verantwortlichkeit frei und sind seine Anordnungen und Verfügungen vom Staatssekretär gegenzuzeichnen; im übrigen ist dieser Vertreter des Statthalters und hat insoweit die Rechte und die Verantwortlichkeit wie ein Stellvertreter des Reichskanzlers (S. 269), kann also auch an Stelle des Statthalters Regierungsakte des Kaisers gegenzeichnen.

β. Die Geschäftssprache

der Behörden und öffentlichen Körperschaften sowie die Unterrichtssprache in den Schulen ist die deutsche; Ausnahmen (insbesondere in Landesteilen mit überwiegend französisch sprechender Bevölkerung, S. 483) sind beschränkt zulässig (VerfG. § 26).

Infolge der Aufnahme dieser Bestimmung in das VerfassungsG. können die Vorschriften über die Geschäftssprache und Unterrichtssprache nicht durch Landesgesetz abgeändert werden.

Das RG., betr. die Gleichberechtigung der Konfessionen in bürgerlicher und staatsbürgerlicher Beziehung (S. 311), ist durch § 25 des VerfassungsG. in Elsaß-Lothringen eingeführt.

γ. Die Staatsverwaltung.

a. Zentralverwaltung

wird von einem dem Staatssekretär unterstehenden Ministerium in Straßburg geführt, das in vier Abteilungen (Inneres, Justiz und Kultus, Finanzen, Handel und Domänen, Landwirtschaft und öffentliche Arbeiten) unter je einem Unterstaatssekretär zerfällt. Neben den Ministerien besteht für das Unterrichtswesen ein Oberschulrat, für landwirtschaftliche Beratung der Landwirtschaftsrat (mit teils von den landwirtschaftlichen Kreisvereinen gewählten, teils vom Statthalter ernannten Mitgliedern). Dem Ministerium untersteht der Direktor der direkten und der Generaldirektor der indirekten Steuern in Straßburg.

b. Bezirksverwaltung.

Den ehemaligen Departements Mosel, Ober- und Niederrhein entsprechend bestehen drei Bezirke: Lothringen, Ober- und Unterelsaß unter je einem Bezirkspräsidenten (in Metz, Kolmar, Straßburg, ähnlich dem ehemaligen Präfekten). Die Bezirke zerfallen in 23 Kreise (etwa die ehemaligen Arrondissements) unter je einem Kreisdirektor (ähnlich den Sousprefets).

Für die Verwaltungsstreitsachen (contentieux, S. 169) besteht in jedem Bezirk unter dem Vorsitz des Bezirkspräsidenten der Bezirksrat; zweite Instanz ist der Kaiserliche Rat in Straßburg unter dem Vorsitz des Statthalters.

c. Kommunalverwaltung.

Die Bürgermeister und Beigeordneten werden durch den Bezirkspräsidenten, für Gemeinden von mindestens 25 000 Einwohnern durch KaisV. ernannt. In Straßburg, Metz und Mülhausen bestehen besondere Polizeidirektionen. Im übrigen wird die lokale Polizei durch den Bürgermeister ausgeübt.

Von den etwa 1700 Gemeinden gehören 22,7% dem französischen, 4,8% dem gemischten, 72,5% — also fast ¾ — dem deutschen Sprachgebiet an.

Kommunale Vertretungen sind die Bezirkstage, Kreistage und Gemeinderäte (entsprechend den ehemaligen General-, Arrondissements-, Munizipalräten, S. 179).

d. Justizverwaltung.

Unter dem Oberlandesgericht für E.-L. (in Kolmar) stehen 6 Landgerichte (Kolmar, Metz, Mülhausen, Saargemünd, Straßburg, Zabern) mit insgesamt 79 Amtsgerichten. Die Urteile ergehen: „Im Namen des Kaisers" (als des Vertreters des Trägers der Staatsgewalt).

δ. Die Landesgesetzgebung.

α. Die Landesgesetzgebung steht dem Kaiser und dem neu geschaffenen Landtage zu, der aus zwei Kammern zusammengesetzt ist. Zu jedem Gesetz ist die Übereinstimmung der drei gesetzgebenden Fak-

toren erforderlich, zu denen also in E.-L. — anders als im Reich — auch der Kaiser zählt. Die Ausfertigung und Verkündung der Gesetze liegt dem Kaiser ob.

Die Bestimmungen des RG. vom 4. Juli 1879 über den Staatsrat und den Landesausschuß sind aufgehoben. Der Bundesrat ist bei der Landesgesetzgebung durch den Landtag verdrängt, außer hinsichtlich der Aufhebung oder Änderung des VerfassungsG., wofür nach Art. III ein Reichsgesetz erforderlich ist. Er hat ferner ein Vorschlagsrecht für die vom Kaiser zu ernennenden Mitglieder der ersten Kammer (VerfassG. § 6 III), das Zustimmungsrecht für die KaiserV. über die Abgrenzung der Wahlkreise zur zweiten Kammer (WahlG. § 1 IV) und die Entscheidung über Meinungsverschiedenheiten zwischen Reichs- und Landesverwaltung in Eisenbahnangelegenheiten (VerfassG. § 24 II, 2). Wo bisher der Bundesrat in einzelnen Gesetzen bzgl. des Reichslands besondere Befugnisse zugewiesen erhalten hatte, ist es dabei verblieben (vgl. z. B. BrausteuerG. § 59: Einbeziehung in die Brausteuergemeinschaft durch Bundesratsbeschluß, S. 467).

b. Wenn die Kammern nicht versammelt sind, steht dem Kaiser das Recht zu, (vom Statthalter gegenzuzeichnende) Notstandsverordnungen zu erlassen, die dem Landtage bei seinem nächsten Zusammentreten vorzulegen sind und (was in Preußen streitig, vgl. S. 579) ohne weiteres außer Kraft treten, wenn sie von ihm nicht genehmigt werden.

c. Ein formelles Gesetz ist auch zur alljährlichen Feststellung des Landeshaushaltsetats notwendig. Der Etatsgesetzentwurf geht zuerst an die zweite Kammer. Deren Budgetrecht ist insofern beschränkt, als sie im Entwurfe nicht vorgesehene Erhöhungen oder Ausgaben nicht ohne Zustimmung der Regierung in den Etat einsetzen kann. Damit soll der Einstellung ungedeckter Ausgaben vorgebeugt werden. Die erste Kammer kann, wie in Preußen, das Etatsgesetz nur im ganzen annehmen oder ablehnen. Die für das Reich und einzelne Bundesstaaten streitige Frage, was zu geschehen hat, wenn das Etatsgesetz nicht rechtzeitig festgestellt (und nicht durch ein Notgesetz Abhilfe geschaffen) wird oder überhaupt nicht zustande kommt, ist für Elsaß-Lothringen dahin geregelt, daß die Regierung bis zur Feststellung des neuen Etats berechtigt bleibt, die bestehenden Steuern und Abgaben fortzuerheben (insoweit übereinstimmend mit PrVU. Art. 109) und, soweit diese zur Deckung rechtlich be-

gründeter Verpflichtungen der Landeskasse, der Kosten für bewilligte Bauten und für die Erhaltung und Fortführung gesetzlich bestehender Einrichtungen nicht ausreichen, Schatzanweisungen auszugeben, eine Regelung, die übrigens auch für das Reich und Preußen als zutreffend zu erachten ist, vgl. S. 476.

b. Beschränkt ist die Landesgesetzgebung insofern, als *Eisenbahnen*, die dem öffentlichen Verkehre dienen, nur vom Reich oder mit dessen Zustimmung gebaut werden dürfen. Auch die *Verwaltung* der Reichseisenbahnen verbleibt dem Reiche; wird aber durch Verwaltungshandlungen in die Landespolizei eingegriffen oder werden dadurch Verkehrsinteressen des Landes berührt, so sind vor der Entscheidung der Reichsverwaltung die Landesbehörden zu hören; das gleiche gilt für die Entscheidung über die Zulässigkeit der Enteignung.

ε. *Die Landesvertretung.*

Die *Zusammensetzung und der Geschäftsgang der Kammern* ist wie folgt geordnet.

a. Die *erste Kammer* besteht teils aus *geborenen*, teils aus *gewählten*, teils aus vom Kaiser auf Vorschlag des Bundesrats *ernannten* Mitgliedern.

1) *Von Rechts wegen* gehören der ersten Kammer auf die Dauer ihres Amtes an die Bischöfe von Straßburg und Metz, der Präsident des Oberkonsistoriums der Kirche Augsburgischer Konfession, der Präsident des Synodalvorstands der reformierten Kirche, der Präsident des Oberlandesgerichts in Kolmar.

2) *Gewählt* werden: ein Vertreter der Universität Straßburg, ein Vertreter der israelitischen Konsistorien, je ein Vertreter der Städte Straßburg, Metz, Kolmar und Mülhausen, je ein Vertreter der Handelskammern dieser Städte, je zwei vom Landwirtschaftsrate gewählte Landwirte der Bezirke Oberelsaß, Unterelsaß und Lothringen, von denen je einer ein kleinbäuerlicher Grundbesitzer sein muß, zwei von der Handwerkskammer zu Straßburg gewählte Vertreter. Ferner sollen der ersten Kammer drei Vertreter des Arbeiterstandes angehören, sobald durch Reichs- oder Landesgesetz eine Arbeitervertretung geschaffen ist, welcher die Wahl übertragen werden kann.

Die gewählten Mitglieder müssen in Elsaß-Lothringen wohnen, 30 Jahre alt und Reichsangehörige sein.

3) Die *ernannten* Mitglieder müssen Reichsangehörige sein und in Elsaß-Lothringen wohnen; ihre Zahl (zurzeit sind es 18) darf diejenige der übrigen Mitglieder nicht übersteigen.

Die Mitgliedschaft der gewählten und der ernannten Mitglieder dauert 5 Jahre.

Quorum: 23 Mitglieder.

b. Die zweite Kammer besteht aus 60 Abgeordneten, die durch das Reichsgesetz über die Wahlen zur zweiten Kammer vom 31. Mai 1911 auf die Kreise verteilt sind.

1) Die Wahlen sind allgemein, direkt, geheim, mit gleichem Wahlrecht. Wahlberechtigt ist jeder männliche, reichsangehörige, 25jährige Einwohner Elsaß-Lothringens, der daselbst seit mindestens drei Jahren (Beamte, Religionsdiener, Lehrer an öffentlichen Schulen seit mindestens einem Jahre) seinen Wohnsitz hat. Das aktive Wahlrecht ruht für aktive Militärpersonen mit Ausnahme der Militärbeamten. Ausgeschlossen vom Wahlrecht sind Personen, die in der Verfügung über ihr Vermögen beschränkt sind, die mit den direkten Staatssteuern im Rückstande sind, die Armenunterstützung aus öffentlichen Mitteln beziehen oder im letzten Jahre bezogen haben, die nicht im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte sind oder, wenn sie rechtskräftig zu Zuchthaus oder Gefängnis wegen eines Verbrechens oder eines solchen Vergehens verurteilt sind, das die Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte zur Folge haben kann, für die Dauer von 5 Jahren seit Verbüßung, Verjährung oder Erlassung der Strafe, auch wenn die Aberkennung der Ehrenrechte nicht ausgesprochen ist.

2) Wählbar ist jeder 30jährige Wahlberechtigte (auch aktive Militärpersonen), der seit mindestens drei Jahren die Reichsangehörigkeit besitzt, ebenso lange seinen Wohnsitz in Elsaß-Lothringen hat und eine direkte Staatssteuer entrichtet.

3) Die Wahl ist eine Friſtwahl; sie dauert mindestens 4 und höchstens 8 Stunden zwischen 10 Uhr morgens und 6 Uhr abends. Der Wahltag muß ein Sonntag sein. Zur Sicherung des Wahlgeheimnisses sind Normativbestimmungen erlassen. Ergibt die Wahl keine absolute Stimmenmehrheit für einen Kandidaten, so findet eine Nachwahl statt, bei welcher relative Mehrheit entscheidet. Eine Stichwahl wird also nicht vorgenommen. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los.

4) über Einsprüche gegen die Gültigkeit der Wahlen entscheidet nicht die Kammer, sondern der oberste Verwaltungsgerichtshof, bis zu dessen Errichtung ein Senat des Oberlandesgerichts.

Die Legislaturperiode dauert 5 Jahre. Die für das Reich und die Bundesstaaten bestehende Streitfrage (oben S. 251), wann sie beginnt, ist dahin entschieden, daß der Tag der allgemeinen Wahlen maßgebend ist.

Quorum: Die Mehrheit der Mitglieder, also 31.

c. Die Kammern werden vom Kaiser berufen, eröffnet, vertagt, geschlossen und aufgelöst. Die Beru-

fung muß alljährlich und gleichzeitig erfolgen. Eine Vertagung gegen den Willen der Kammer darf 30 Tage nicht übersteigen. Die Auflösung einer Kammer hat den Schluß der Sitzungsperiode der andern zur Folge. Die aufgelöste Kammer muß binnen 90 Tagen wieder versammelt werden.

d. Die Mitglieder des Landtags schwören Gehorsam der Verfassung und Treue dem Kaiser; die Eidesleistung ist Vorbedingung für die Ausübung der Mitgliedschaft. Die Landtagsmitglieder genießen die Immunität der Reichstagsabgeordneten (innerhalb von Elsaß-Lothringen, vgl. S. 583 f.). Sie sind Vertreter des ganzen Volkes und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden. Sie erhalten Entschädigung nach Maßgabe eines besonderen Landesgesetzes (vom 16. Juli 1912). Niemand kann Mitglied beider Kammern sein (Inkompatibilität).

e. Die Verhandlungen des Landtages sind öffentlich, die Geschäftssprache deutsch (S. 482). Die Mitglieder des Ministeriums und ihre Vertreter haben jederzeit das Recht auf Anwesenheit und Anhörung in den Kammern, ihren Abteilungen und Kommissionen.

f. Die Ordnung des Geschäftsganges und der Disziplin über die Kammermitglieder erfolgt durch eine Geschäftsordnung, die Wahl des Präsidiums und Büros erfolgt durch die Kammer.

g. Die Kammern haben das Recht der Initiative und der Interpellation (S. 254). Gesetzentwürfe der Regierung (mit Ausnahme des Etatsgesetzes, S. 484) können zuerst der ersten oder der zweiten Kammer vorgelegt werden.

b. Die rechtliche Natur des Reichslandes.

1. Durch den Frankfurter Frieden ist das Reich als solches Rechtsnachfolger des französischen Staats geworden. Es steht ihm daher die Staatsgewalt nicht auf Grund der Verfassung in gewisser Beschränkung, sondern auf Grund dieses Friedens im vollen Umfange zu. Hieraus folgt: Elsaß-Lothringen ist kein selbständiger Bundesstaat, nicht Mitträger der Souveränität des Reichs (wie z. B. Preußen), sondern „Reichsland", ein Verwaltungsbezirk des Reichs.

Daran hat auch die neue Verfassung im Grunde nichts geändert. Zwar hat es eine Vertretung mit beschließender Stimme im Bundesrate, der den Träger der Reichsgewalt darstellt. Diese Stimmführung ist aber dadurch bedingt, daß die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen vom Kaiser, und zwar nicht als Landessouverän, sondern als Organ des Deutschen Reichs, ausgeübt und die Landesregierung durch einen vom Kaiser ernannten Statt-

halter geführt wird, der die Bundesratsbevollmächtigten ernennt und instruiert. Darin und in den Bestimmungen, daß das VerfassungsG. nicht durch die Landesgesetzgebung, wohl aber im Wege der Reichsgesetzgebung aufgehoben oder abgeändert werden kann, daß ferner das Reich sich die Eisenbahnhoheit vollständig vorbehalten hat, zeigt sich die unselbständige Natur Elsaß-Lothringens, das über seine Geschicke nur in den von der Reichsgesetzgebung ihm zugewiesenen Grenzen selbst bestimmen kann und auch insoweit gegen Eingriffe der Reichsgesetzgebung nicht gesichert ist. *Elsaß-Lothringen ist nicht Bundesstaat, sondern Reichsland, aber mit weitgehender Autonomie.*

2. Die Bestimmung in § 1 des VerfassG. (übereinstimmend mit § 3 des RG. vom 9. Juni 1871), wonach die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen vom Kaiser ausgeübt wird, macht diesen nicht zum Landesherrn, enthält vielmehr nur eine Delegation der Staatsgewalt seitens ihres eigentlichen Trägers, der 25 Regierungen.

Mit Recht hat daher das Reichsgericht (vgl. RGSt. **10** 312) entschieden, daß ein Nicht-Preuße, der in Elsaß-Lothringen ein Mitglied des preußischen Königshauses beleidigt, nicht auf Grund von StGB. § 97 (Beleidigung eines Mitgliedes der landesherrlichen Familie des Aufenthaltsorts), sondern nur auf Grund von §§ 185 ff. (gewöhnliche Beleidigung) verfolgt werden kann, denn das preußische Königshaus ist nicht die „landesherrliche Familie" von Elsaß-Lothringen.

3. Es ergibt sich demnach: *Subjekt* der Staatsgewalt im Reichsland ist das Reich, *oberstes Organ* der Staatsgewalt ist der Kaiser.

4. In vielen Beziehungen wird freilich das Reichsland wie ein Bundesstaat behandelt, „*es gilt* (im Sinne der betreffenden Bestimmungen) als Bundesstaat". So jetzt in RV. Art. 6a (Bundesstaat i. S. der Art. 6 II 7, 8, nicht aber zB. i. S. des Art. 19, so daß eine Bundesexekution gegen das Reichsland nicht denkbar ist; a. M. Arndt, der als Beispiel den Fall anführt, daß Elsaß-Lothringen wegen des Landtags seine Pflichten gegen das Reich nicht erfüllt). Nach dem Reichs- und StaatsangehörigkeitsG. vom 22. Juli 1913 § 2 I gilt Elsaß-Lothringen ebenfalls als Bundesstaat; kraft dieser Fiktion ist mithin eine besondere *elsaß-lothringische Staatsangehörigkeit* anzunehmen.

In finanzieller Beziehung besitzt das Reichsland selbständige Rechtspersönlichkeit. Dies ist zwar auch bei

bloßen Kommunen der Fall. Aber das Bestehen eines selbständigen elsaß-lothringischen Landesfiskus, der nicht etwa nur eine Station des Reichsfiskus ist, ist in der Praxis und von der herrschenden Lehre anerkannt (S. 447). Elsaß-Lothringen entrichtet Matrikularbeiträge, erhält Überweisungen, und sein „Landeshaushaltsetat" ist nicht im Reichshaushaltsetat enthalten, sondern wird durch Landesgesetz festgestellt.

II. Die Schutzgebiete.*)

§ 64. Geschichtliche Entwicklung.

a. Das alte Deutsche Reich hielt sich, im Gegensatze zu andern europäischen Staaten des ausgehenden Mittelalters, infolge seiner politischen Verhältnisse von dauernder kolonisatorischer Tätigkeit über See fern. Vereinzelte Ansätze, wie die Belehnung der Augsburger Kaufmannsfamilie der Ehinger durch Karl V. mit Venezuela (1528), das dann an die Welser überging, blieben Versuche. Dies galt auch von den Unternehmungen, die von 1680 an der Große Kurfürst unter dem Einflusse der früher in Holland als dem damals größten Kolonialreiche gemachten Beobachtungen und des Merkantilsystems (H. I § 2 b 3 a b) ins Leben rief, besonders an der Goldküste (Fort Groß-Friedrichsburg, S. 287). Schon Friedrich Wilhelm I. verkaufte 1717 die brandenburgischen Besitzungen an die Holländer. Um die Mitte des folgenden Jahrhunderts wies Roscher auf die Notwendigkeit deutscher Kolonisation zur Erschließung neuer Produktions- und Konsumtionsgebiete hin, ohne daß jedoch der Deutsche Bund diesen Gedanken in die Tat umzusetzen in der Lage gewesen wäre. Nach der Errichtung des Deutschen Reichs verhielt sich auch Bismarck, dessen Augenmerk zunächst vornehmlich auf den inneren Ausbau des Reichs gerichtet war, anfangs ablehnend gegen koloniale Betätigung, und der Reichstag sprach sich 1880 gegen die sog. Samoavorlage aus. Bedeutungsvoll wurde demgegenüber die werbende Tätigkeit des Deutschen Kolonialvereins (seit 1882,

---

*) v. Böckmann, Geltung d. RV. i. d. deutschen Kolonien (12); Dehn, Deutsche Kolonial- u. Weltpolitik (2. A. 07); Gareis, Deutsches Kolonialrecht (2. A. 02); Gerstmeyer, Schutzgebietsgesetz (10); Grotewold, Kolonialwesen (07); von Hoffmann, Deutsches Kolonialrecht (11); Höpfner, Schutzgebietsgesetz (07); Kuhn, D. deutschen Schutzgebiete (13); Mallmann, Rechte u. Pflichten in d. deutschen Schutzgebieten (13); Pink-Hirschberg, D. Liegenschaftsrecht i. d. deutschen Schutzgebieten (12); Zimmermann, Kolonialpolitik (05); Zorn-Sassen, Deutsche Kolonialgesetzgebung (2. A. 13).

später mit einer andern Gesellschaft zur Deutschen Kolonialgesellschaft vereinigt).

b. Der Bremer Kaufmann Lüderitz erwarb 1883 mit Bismarcks Zustimmung von eingeborenen Kapitänen das Küstengebiet von Angra Pequena im heutigen Deutsch-Südwestafrika und vermehrte diesen Besitz beträchtlich. 1884 ließ Bismarck mit Rücksicht auf englische Einmischungsversuche amtlich erklären, daß diese Erwerbungen unter dem Schutze des Reiches ständen; doch wurden die Ansprüche Englands auf die auch jetzt noch englische Walfischbai anerkannt. Im selben Jahre schloß Dr. Nachtigall als Reichskommissar von Westafrika im Togogebiete mit den eingeborenen Häuptlingen einen Schutzvertrag und hißte auch in Kamerun — wo die Hamburger Firmen Woermann und Jantzen u. Thormählen von Dualahäuptlingen Rechte erworben hatten, in die das Reich später eintrat — die deutsche Flagge. Als Vertreter der Gesellschaft für deutsche Kolonisation erwarben Dr. Peters und andere in Ostafrika von dortigen Sultanen Eigentums- und Staatshoheitsrechte, für welche 1885 ein Kaiserlicher Schutzbrief erteilt wurde; 1890 gingen diese an das Reich über, während Deutschland und England in dem bekannten Sansibarvertrage (vgl. S. 12) sich über ihre beiderseitigen Ansprüche einigten (Abtretung von Helgoland an Deutschland, das auf Witu verzichtete) und der Sultan von Sansibar seine Souveränitätsrechte über das Küstengebiet und die Insel Mafia dem Deutschen Reiche abtrat. 1884—1886 kamen Kaiser-Wilhelmsland (der Nordosten von Neuguinea), der Bismarckarchipel, die nördlichen Salomonsinseln, die Marschall-, Brown- und Providenceinseln in deutschen Besitz, wobei nur zum Teil Verständigungen mit einzelnen Häuptlingen vorangegangen waren; auch der Neuguinea-Kompagnie wurden Kaiserliche Schutzbriefe erteilt. Nach längerer Pause folgten 1898 der „Pachtvertrag" zwischen Deutschland und China, welches beide Seiten des Eingangs der Bucht von Kiautschou, zugleich mit der Ausübung der Hoheitsrechte, vorläufig auf 99 Jahre an Deutschland überließ und ferner in einer 50 km-Zone im Umkreise von der Kiautschoubucht den freien Durchmarsch deutscher Truppen gestattete (S. 64), und 1899 die Abtretung der Karolinen-, Palau- und Marianeninseln durch Spanien sowie der Erwerb der Samoainseln Upolu und Savaii bei der Aufhebung der Samoaakte. Im Zusammenhange mit dem Marokkoabkommen zwischen Deutschland und Frankreich vom 4. November 1911 steht das vom selben Tage datierte Abkommen beider Mächte „betreffend Äquatorialafrika", wodurch Kamerun eine bedeutende Gebietserweiterung und damit zugleich Zugang zu den großen Wasserstraßen des Kongo und des Ubangi erlangt, anderseits ein kleines Gebiet im Nordosten, den „Entenschnabel", an Frankreich abgetreten hat (vgl. KaiſV. vom 3. Oktober 1912, betr. die Vereinigung mit dem Schutzgebiete).

Eine Übersicht des deutschen Kolonialbesitzes, der zurzeit in sieben Schutzgebiete zerfällt, findet sich auf S. 493. Ver-

gleichsweise sei daran erinnert, daß das Deutsche Reich (Anh. I) auf 540 858 qkm 64 925 993 Einwohner zählt (Volkszählung vom 1. Dezember 1910).

c. Der Erwerbstitel für die Schutzgebiete besteht regelmäßig in völkerrechtlicher Okkupation. Die von nicht zivilisierten Völkern bewohnten Flächen werden nämlich als herrenlos angesehn (vgl. S. 63). Soweit mit den Häuptlingen Verträge abgeschlossen sind, haben diese lediglich die Bedeutung, das Kolonisationswerk zu erleichtern und das Verhältnis der Eingeborenen und ihrer Häuptlinge zu dem okkupierenden Staate festzustellen.

Da bei der Aneignung die „Prävention" entscheidet, so sind, um Zwistigkeiten zwischen den bei der Kolonisierung beteiligten Staaten zu vermeiden, durch (völkerrechtliche) Verträge (so z. B. das Togoabkommen mit Frankreich, 1897, namentlich aber das deutsch-englische Abkommen vom 1. Juli 1890 über die Abgrenzung der beiderseitigen Interessensphären in Ost-, West- und Südwestafrika) sog. Interessensphären festgestellt, d. h. Bezirke, innerhalb welcher das Recht der Aneignung einem bestimmten Staat ausschließlich zustehen soll (ius excludendi alios). Nach Gerstmeyer und Arndt sollen solche Interessensphären bzgl. der deutschen Schutzgebiete nicht mehr bestehn.

Nur das Ostafrikanische Küstengebiet mit der Insel Mafia ist 1890 durch Vertrag vom Sultan von Sansibar erworben worden (S. 490), und ebenso beruht der Erwerb des Kiautschougebiets, der Karolinen usw. und Neukameruns, wie erwähnt, auf Verträgen. Dabei ist mit Liszt und anderen die „Verpachtung" von Kiautschou als eine verschleierte Abtretung anzusehn (S. 64, streitig).

d. Wie in der Erwerbung, so übte das Reich zunächst auch in der Behandlung der erworbenen Gebiete große Zurückhaltung. Man erteilte in Anlehnung an frühere englische und holländische Vorbilder (Ostindische Kompanie) „Schutzbriefe" an Kolonialgesellschaften, so an die Deutsch-Ostafrikanische Gesellschaft und die Neuguineakompagnie, unter Übertragung der Ausübung von Hoheitsrechten und beschränkte sich auf Oberaufsicht und Schutz. Dieses System ließ sich, da die Gesellschaften versagten, auf die Dauer nicht durchführen, und heute übt das Reich in den freilich immer noch sog. „Schutzgebieten" selbst die Hoheitsrechte aus. Seit 1906 (Dernburg) hat die deutsche Kolonialpolitik einen neuen Aufschwung genommen. Die wirtschaftliche Erschließung und der Bau von Eisenbahnen wird nachdrücklich gefördert, und die der Verwaltung gestellten Aufgaben erfahren eine ständige Vermehrung und Vertiefung; unter den Verordnungen der Gouverneure finden wir Baupolizei-, Seuchenbekämpfungs-, Schlachtvieh- und Fleischbeschau-, Markt-, Gewerbe- und Grundsteuer-, Schulordnungen usw. Der Lage der eingeborenen Bevölkerung wird erhöhte Aufmerksamkeit gewidmet (z. B. Bekämpfung der Schlafkrankheit). In der Errichtung eines selbstständigen Reichskolonialamts (S. 271) und des Hamburgischen

Kolonialinstituts (1908), der ersten deutschen kolonialen Hochschule, ist die wachsende Bedeutung der Schutzgebiete auch im Mutterland äußerlich in die Erscheinung getreten.

§ 65. Verfassung und Verwaltung in den Schutzgebieten.

a. Geltung der Reichsverfassung.

Die RV. ist nicht, wie in Elsaß-Lothringen (S. 479), auch in die Schutzgebiete ausdrücklich eingeführt worden. Sie hat also dort keine territoriale Geltung. Wenn trotzdem die für die Schutzgebiete grundlegenden Rechtsnormen, z. B. das SchutzgebietsG. und das KolonialbeamtenG., in den Formen der Reichsgesetzgebung, d. h. nach RV. Art. 2 ff., erlassen worden sind, so hat man dies auf Gewohnheitsrecht zurückführen wollen (v. Hoffmann). Tatsächlich besteht indessen eine Schwierigkeit nicht, auch wenn man annimmt, daß RV. Art. 4[1] („Bestimmungen über die Kolonisation") lediglich die Zuständigkeitsgrenze zwischen Reich und Einzelstaaten zieht und nicht die Zuständigkeit des Reichs für die Schutzgebietsgesetzgebung begründet. Vielmehr gilt die RV. für alle Handlungen des Reichs „in der ganzen Welt"; das Reich kann daher auch seine Herrschaft über die deutschen Schutzgebiete nur in den reichsverfassungsmäßigen Formen zur Geltung bringen (Laband, Arndt).

b. Die Verfassung der Schutzgebiete.

Die Grundlage des Verhältnisses der Schutzgebiete zum Deutschen Reiche bildet das Reichsgesetz vom 17. April 1886, abgeändert durch RG. vom 25. Juli 1900 und neu verkündet als „Schutzgebietsgesetz" am 10. September 1900 („SchGG.") mit Änderungsgesetzen vom 16. Juli 1912 und 22. Juli 1913.

1. Nach § 1 übt der Kaiser im Namen des Reichs, mithin nicht als Landesherr kraft eigenen Rechts, die Schutzgewalt in den deutschen Schutzgebieten aus. Diese Schutzgewalt ist zum mindesten in ihrer heutigen Ausgestaltung souveräne Staatsgewalt mit territorialem Charakter. Doch werden in Kamerun, Togo, Samoa, dagegen nicht mehr in Südwestafrika (seit dem großen Aufstande 1904—1907) von den Häuptlingen noch gewisse Herrschaftsrechte ausgeübt.

Der deutsche Kolonialbesitz.

Schutzgebiet	Flächeninhalt qkm	Einwohnerzahl (1912) Farbige	Einwohnerzahl (1912) Weiße	Sitz der Regierung	Sitz des Obergerichts	Nach dem Haushaltsetat für 1913 eigene Einnahmen ℳ.	Nach dem Haushaltsetat für 1913 Reichszuschuß ℳ.
1. Ostafrikanisches Schutzgebiet	995 000	7 511 000	4 866	Daressalam	Daressalam	16 901 628	3 603 687
2. Kamerun (mit Neu-Kamerun)	745 000	2 540 000	1 537	Buea	Buea	10 540 928	2 803 696
3. Togo	87 200	1 003 000	345	Lome	Buea	4 057 136	—
4. Südwestafrikanisches Schutzgebiet	835 100	86 000	14 816	Windhuk	Windhuk	18 164 832	14 626 840
5. Neu-Guinea einschl. der Inselbezirke der Südsee	242 476	601 000	1 157	Rabaul	Rabaul	1 994 966	1 419 031
6. Samoa	2 572	38 000	499	Apia	Apia	1 132 804	—
7. Kiautschou	552	165 000	3 896	Tsingtau	Tsingtau	7 279 845	9 507 780

Zum Vergleich: Das Deutsche Reich hat einen Flächeninhalt von 540 858 qkm; Einwohnerzahl (1910): etwa 64,9 Millionen.

2. In der Ausübung der Schutzgewalt ist der Kaiser sachlich an sich keinen Schranken unterworfen. Doch bedarf es zur Erwerbung und zur Abtretung eines Schutzgebiets oder von Teilen eines solchen (abgesehen von Grenzberichtigungen) nach § 1 II des SchGG. (RG. vom 16. Juli 1912) eines Reichsgesetzes, und nach § 14 ist den Angehörigen der im Deutschen Reich anerkannten Religionsgemeinschaften in den Schutzgebieten Gewissensfreiheit und religiöse Duldung gewährleistet (vgl. Ki. § 10 a 4 β über die Zulassung des Jesuitenordens). Wegen des Etatsgesetzes s. S. 497. Das aus der Ausübung der Schutzgewalt fließende Verordnungsrecht des Kaisers ist ferner eingeengt bezüglich der durch formelle Gesetze geregelten Materien (unten S. 500), die freilich mannigfach nach den besonderen Bestimmungen des SchGG. und des von diesem in bezug genommenen KonsGG. wieder durch Kaiserliche Verordnungen ergänzt und geändert werden können. Für die Gegenzeichnung durch den Reichskanzler gelten die allgemeinen Bestimmungen.

c. Die Organisation der Verwaltung.

1. Zentralverwaltung.

An der Spitze der Kolonialverwaltung steht das dem Reichskanzler nachgeordnete, aus der Kolonialabteilung des Auswärtigen Amts nebst dem Oberkommando der Schutztruppen durch Erlaß vom 17. Mai 1907 geschaffene Reichskolonialamt für die Schutzgebiete in Afrika und der Südsee sowie das Reichsmarineamt für Kiautschou.

Der Kolonialrat ist aufgehoben durch den Erlaß vom 17. Februar 1908, der statt dessen Sachverständigenkommissionen zuläßt (z. B. V. vom 30. Juni 1911 über die Errichtung einer ständigen wirtschaftlichen Kommission der Kolonialverwaltung).

Der Reichskanzler und als sein Vertreter (S. 269) der Staatssekretär des Reichskolonialamts haben teils auf Grund gesetzlicher Bestimmung, teils infolge kaiserlicher Delegation eine umfassende Befugnis zum Erlaß auch von Rechtsverordnungen.

Vgl. SchGG. § 15, KaisV. vom 3. Juni 1908, betr. die Einrichtung der Verwaltung und die Eingeborenen-Rechtspflege in den afrikanischen und Südseeschutzgebieten. Im Reichskolo-

nialamte wird als Amtsblatt für die ihm unterstellten Schutzgebiete das „Deutsche Kolonialblatt", im Reichsmarineamte das „Verordnungsblatt für das Kiautschougebiet" herausgegeben.

2. In den einzelnen Schutzgebieten

wird die Verwaltung von je einem Gouverneur geleitet, der in Kiautschou ein Marineoffizier ist und einen Zivilkommissar zur Seite hat. Auch die Gouverneure haben ein weitgehendes Verordnungsrecht (vgl. die zu 1 erwähnten Vorschriften). Zur Unterstützung und Beratung des Gouverneurs dient der aus amtlichen und außeramtlichen Mitgliedern zusammengesetzte Gouvernementsrat (in Südwestafrika der Landesrat). Unter den Gouverneuren stehen Bezirksamtmänner; für einzelne Gebietsteile, die noch nicht unmittelbar verwaltet werden, sind Residenturen eingerichtet; außerdem gibt es noch selbständige Distriktsämter und Stationen. Vorschriften und Anordnungen über die Einrichtung der Verwaltung können nach Maßgabe der Kais. V. vom 3. Juni 1908 (oben 1) erlassen werden; die Zwangs- und Strafbefugnisse der Verwaltungsbehörden in den afrikanischen und Südseeschutzgebieten regelt die KaisV. vom 14. Juli 1905.

3. Die Rechtsverhältnisse der Kolonialbeamten,

die als eine besondere Klasse von Reichsbeamten zu erachten sind (S. 274), sind jetzt durch das Kolonialbeamtengesetz vom 8. Juni 1910 (AusfV. vom 3. Oktober 1910) geregelt; es erklärt die Vorschriften des RBG. und des BeamtenhinterbliebenenG. mit einer Reihe erheblicher Abweichungen für anwendbar.

4. Schutztruppen

sind errichtet für Ostafrika, Südwestafrika und Kamerun (RG. vom 7./18. Juli 1896, betr. die Kaiserlichen Schutztruppen usw., bezüglich der Versorgungsbestimmungen ersetzt durch das OffizierpensionsG., das MannschaftsversorgungsG. und das MilitärhinterbliebenenG., S. 278, bezüglich der §§ 18, 19 durch das Wehrgesetz für die Schutzgebiete vom 22. Juli 1913). Sie sind nicht Teile des Reichsheers (vgl. §§ 2, 3 des RG. vom 7./18. Juli 1896); das Kommando der Schutz-

truppen bildet eine Abteilung des Reichskolonialamts. Die Frage, ob die Schutztruppe eines Schutzgebiets auch zugunsten eines andern verwendet werden kann, ist zu bejahen. Nach dem erwähnten Wehrgesetze vom 22. Juli 1913 können wehrpflichtige Reichsangehörige, die ihren Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt in einem Schutzgebiete haben, zur Erfüllung der Dienstpflicht bei den Schutztruppen zugelassen werden und kann durch Kaiserl. Verordnung bestimmt werden, daß Reichsangehörige, die ihren Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt in einem Schutzgebiete mit Schutztruppe haben, ihre Dienstpflicht dort zu erfüllen haben (für Südwestafrika, wo auch die Gemeinen aus Weißen bestehen, vgl. KaiſV. vom 21. Februar 1914). Als Ein- oder Mehrjährig-Freiwillige in der Schutztruppe für Südwestafrika können Reichsangehörige (auch in Europa wohnhafte) der aktiven Dienstpflicht genügen. Als Einrichtung der Zivilverwaltung bestehen Polizeitruppen. Die militärische Besatzung von Kiautschou gehört der Kaiserlichen Marine an. Auf die Beamten der Schutzgebiete und die Angehörigen der Schutztruppen und der Besatzung von Kiautschou finden, soweit sie nicht im Sinne des SchGG. zu den Eingeborenen gehören, die Vorschriften des RG. vom 22. Mai 1910 über die Haftung des Reichs für seine Beamten (S. 281) mit der Maßgabe entsprechende Anwendung, daß an die Stelle des Reichs das Schutzgebiet tritt (§ 4 I des genannten Gesetzes).

Nach der AusfV. des RK. zum SchutzgebietswehrG. vom 4. März 1914 ist die Deutsche Wehrordnung (S. 301) subsidiär anwendbar. Die KaiſV. vom 26. Juli 1896 hat auch die deutschen Militärstrafgesetze in den afrikanischen Schutzgebieten eingeführt. Der Belagerungszustand kann in den Schutzgebieten aus dem S. 492 angeführten Grunde jedenfalls nicht auf Grund des Art. 68 RV. (S. 247) erklärt werden, wohl aber auf Grund von SchGG. § 1 (S. 492), wobei indes der Kaiser nur die als Verordnungsrecht geltenden Vorschriften außer Kraft setzen kann. Südwestafrika wurde 1904 in den Kriegszustand versetzt.

5. Kommunalverwaltung.

Auch Anfänge der Selbstverwaltung sind vorhanden. Vgl. die V. des Reichskanzlers vom 28. Januar 1909, betr. die Selbstverwaltung in Deutsch-Südwestafrika (Gemeinde- und Bezirksverbände usw.), die ostafrikanische Städteordnung vom

18. Juli 1910 (für Daressalam und Tanga) sowie die V. des RK. vom 16. September 1911 (Bezirksräte in Ostafrika).

6. Finanzverwaltung.

Während die Zentralverwaltung des Reichskolonialamts und die Zentralverwaltung von Kiautschou auf Kosten des Reichs gemäß dem Reichshaushaltsetat geführt werden, haben die einzelnen Schutzgebiete für ihre lokale Verwaltung ein jedes seine eigene Finanzwirtschaft.

α. Nach dem RG. vom 30. März 1892 (geändert durch RG. vom 18. Mai 1908) über die Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete müssen alle Einnahmen und Ausgaben für jedes Jahr veranschlagt und auf den Etat der Schutzgebiete gebracht werden, der durch Reichsgesetz festgestellt wird. Die Vorschläge für den jährlichen Haushaltsetat sind den Gouvernementsräten (dem Landesrate) vorzulegen. Für die Rechnungskontrolle, Rechnungslegung und Entlastung gelten die gleichen Grundsätze wie für den Reichsetat. Bisher erhalten sich nur die Schutzgebiete Togo und Samoa selbst; dagegen erfordern die andern Schutzgebiete, namentlich für die Militärverwaltung alljährlich noch Reichszuschüsse (vgl. die Übersicht S. 493). Für außerordentliche Bedürfnisse können Anleihen oder Garantieübernahmen im Wege der Gesetzgebung beschlossen werden; auch können zur Deckung solcher Bedürfnisse Darlehen seitens des Reichs zur Verfügung gestellt werden (vgl. oben S. 451). Hierin wie in dem Grundsatze der selbständigen Haftung jedes Schutzgebiets (vgl. §§ 4 e, 5 des genannten Gesetzes) kommt die vermögensrechtliche Persönlichkeit der einzelnen Schutzgebiete zum Ausdruck. Abzulehnen ist daher auch hier, wie für Elsaß-Lothringen (S. 489), die Ansicht, daß es sich nur um Stationen des Reichsfiskus handle. Über die Vertretung der Landesfisken der Schutzgebiete vgl. L. III Anh. II C d, Z. II Anh. IV D.

β. Einen wichtigen Teil des Finanzvermögens stellt das Kronland (das herrenlose Land) dar, richtiger das als nutzbares Regal aufzufassende Aneignungsrecht daran (RGZ. 80 22; die KaiserV. vom 26. November 1895 und 15. Juni 1896 schreiben irreführend dem „Reiche" das „Eigentum" am Kronlande zu); ferner gehören hierher Bergregalien (V. vom 16. Mai 1903: Kiautschou; KaiserV. vom 13. Oktober 1910: ausschließliche Berechtigung der Landesfisken der afrikanischen und Südseeschutzgebiete zur Aufsuchung und Gewinnung von Mineralien im Meeresboden).

γ. Bedeutend sind die Erträge der Diamantensteuer in Deutsch-Südwestafrika (S. 500, 66⅔ v. H. der Betriebseinnahmen, vermindert um 70 v. H. der Betriebskosten).

δ. Die Schutzgebiete sind gegenüber dem Reich und untereinander Zollausland; das Kiautschougebiet ist seit 1903

dem chinesischen Zollgebiet eingefügt vorbehaltlich des Freihafens.

ε. Über das Geldwesen und die Kolonialnotenbanken vgl. G. §§ 2d und 24.

7. Reichs- und Staatsangehörigkeit in den Schutzgebieten.

Der Grundsatz quidquid est in territorio, est etiam de territorio (S. 17) gilt auch für die Bevölkerung der Schutzgebiete. Allein die verschiedenen Bevölkerungsklassen nehmen eine verschiedene Rechtsstellung ein.

α. Die Reichsangehörigen

haben in den Schutzgebieten im allgemeinen dieselben Rechte und Pflichten wie Reichsangehörige im Ausland überhaupt.

a. Ob sie aus dem Schutzgebiet ausgewiesen werden können, ist streitig, da das FreizügigkeitsG. (S. 309) in den Schutzgebieten nicht eingeführt ist (vgl. DJZ. 10 419). Über die Erfüllung der Wehrpflicht vgl. S. 496, über die Heranziehung von Personen des Beurlaubtenstandes des Heeres und der Marine sowie von Personen des Landsturms, die sich in einem Schutzgebiet aufhalten, zu notwendigen Verstärkungen der Schutztruppe in Fällen der Gefahr vgl. § 14 des SchutzgebietswehrG. (S. 301).

b. Die unmittelbare Reichsangehörigkeit kann nach § 33 des Reichs- und StaatsangehörigkeitsG. (S. 225, vgl. schon bisher SchGG. § 9) einem Ausländer, der sich in einem Schutzgebiete niedergelassen hat, oder einem Eingeborenen in einem Schutzgebiete vom Reichskanzler verliehen werden.

β. Die Angehörigen anderer zivilisierter Staaten

unterliegen als de facto-Untertanen den deutschen Gesetzen und der deutschen Gerichtsbarkeit („Schutzgenossen", ein Ausdruck, der freilich völkerrechtlich in anderem Sinne gebraucht wird, S. 12).

γ. Die Eingeborenen

der Schutzgebiete, zu denen auch die nicht naturalisierten Mischlinge zählen, sind nicht Reichsangehörige, aber dem Reich untertan.

a. Die Zulässigkeit von Mischehen in den Schutzgebieten ist zweifelhaft (vgl. SchGG. §§ 4, 7 III). Aus rassen- und kolonialpolitischen Gründen wird jedoch das Unterbleiben solcher Eheschließungen als erstrebenswert erachtet und ist ferner z. B. in Südwestafrika 1912 die polizeiliche Trennung ärgerniserregender Konkubinate eines Nichteingeborenen mit einer Eingeborenen geregelt worden.

b. Die Eingeborenen können durch KaiſV. in Beziehung auf das Recht zur Führung der Reichsflagge (S. 398) den Reichsangehörigen gleichgestellt werden (SchGG. § 10). Man bezeichnet ihr Verhältnis zum Reiche wohl auch als Schutzgebietsangehörigkeit, und nach einer V. vom 24. Oktober 1903 kann Personen, die sich in Ostafrika niedergelassen haben, auf Antrag die „deutschostafrikanische Landesangehörigkeit" verliehen werden, wodurch sie die Rechte und Pflichten eines dem Schutzgebiete angehörigen Eingeborenen erlangen. Vgl. noch das deutsch-französische Abkommen vom 2. Februar 1912, betr. die Staatsangehörigkeit der Personen in den ausgetauschten Gebieten in Äquatorialafrika (S. 490), bemerkenswert durch das den Eingeborenen aus den Tauschgebieten zugebilligte Optionsrecht (S. 12), durch dessen Ausübung sie wieder „in ihr früheres staatsrechtliches Verhältnis zurücktreten."

δ. Die Angehörigen fremder farbiger Stämme

haben eine de facto-Schutzgebietsangehörigkeit.

Vgl. KaiſV. vom 9. November 1900, betr. die Rechtsverhältnisse in den deutschen Schutzgebieten, § 2. Darnach werden im Sinne von SchGG. §§ 4 (Gerichtsbarkeit) und 7 III (Personenstand und Eheschließung) den Eingeborenen die Angehörigen farbiger Stämme gleichgestellt, soweit nicht der Gouverneur mit Genehmigung des Reichskanzlers Ausnahmen bestimmt. Japaner gelten jedoch nicht als Angehörige farbiger Stämme, sondern als Weiße.

8. Die Rechtspflege in den Schutzgebieten.

α. Die Gerichtsverfassung

ist für Weiße und für Farbige verschieden.

a. Betreffs der Weißen wird die Gerichtsbarkeit erster Instanz durch Kaiserl. Bezirksgerichte und Kaiserliche Bezirksrichter (in Kiautschou Kaiserl. Gericht von Kiautschou und Kaiserl. Richter), die Gerichtsbarkeit zweiter Instanz durch die Kaiserlichen Obergerichte (S. 493) und Kaiserl. Oberrichter ausgeübt.

Vgl. KaiſV. vom 9. November 1900, betr. die Rechtsverhältnisse in den deutschen Schutzgebieten, geändert durch die KaiſV. vom 21. November 1902 und 28. September 1907; ferner die Justizministerialverf. vom 27. Mai 1911, 20. September 1912, 25. Juli 1913; vgl. auch Z. I §§ 8^2, 11 a 2. Die Errichtung einer dritten Instanz ist seit einigen Jahren geplant. Zurzeit liegt dem Reichstag ein neuer Entwurf (1913) vor; darnach ist der in Berlin zu errichtende Kolonialgerichtshof hauptsächlich als Revisionsinstanz in bürgerlichen Rechtsstreitig-

keiten (über vermögensrechtliche in der Regel nur bei einem Beschwerdegegenstande von über 5000 M.) und in wichtigeren Strafsachen gedacht.

Die nach den unten β zu erwähnenden Gesetzen im Verwaltungsstreitverfahren zu treffenden Entscheidungen werden für die Schutzgebiete in erster und letzter Instanz vom Bundesrat erlassen (KGG. § 23 II).

b. Die Gerichtsbarkeit über Farbige ist im einzelnen sehr verschieden gestaltet (vgl. die KaiſV. vom 3. Juni 1908 und Z. I § 11 a 2 α).

Vielfach sind Farbige an der Ausübung der Rechtspflege beteiligt. Zum großen Teile liegt sie in den Händen von Verwaltungsbeamten (also insoweit keine Trennung von Justiz und Verwaltung). Bei „Mischprozessen" zwischen Weißen und Farbigen gilt teils der Satz actor forum rei sequitur, teils die alleinige Zuständigkeit der Europäergerichte.

β. Materielles Recht.

a. Für die Weißen gelten gemäß SchGG. §§ 3, 4, KonsGG. §§ 19 ff., KaiſV. vom 9. November 1900 im allgemeinen die dem bürgerlichen Recht angehörenden Vorschriften der Reichsgesetze und der daneben innerhalb Preußens im Geltungsbereiche des ALR. in Kraft stehenden allgemeinen Gesetze und die dem Strafrecht angehörenden Vorschriften der Reichsgesetze (nebst den Verfahrens- und Kostenvorschriften, vgl. aber KGG. § 73: Verdoppelung der Gerichts- und Gerichtsvollziehergebühren), ferner die Urheberrechtsgesetze. Über Eheschließung vgl. L. IV § 5 a b 2 d. Außer Anwendung bleiben jene Vorschriften teilweise, soweit sie die Rechte an Grundstücken, das Bergwerkseigentum u. dgl. betreffen; hierüber vgl. namentlich KaiſV. vom 21. November 1902, betr. die Rechte an Grundstücken in den deutschen Schutzgebieten (über den Stand der Grundbuchanlegung s. DJZ. 13 1375), die (sich an das preußische BergG. von 1865 anlehnenden, jedoch zahlreichen Sonderberechtigungen Raum lassenden) Kaiserl. Bergverordnungen vom 8. August 1905 und 27. Februar 1906 und die Enteignungsverordnung vom 14. Februar 1903. Wegen des Handels mit südwestafrikanischen Diamanten vgl. die KaiſV. vom 16. Januar 1909 und 30. Dezember 1912 (Diamantensteuerordnung), sowie die RKV. vom 25. Mai 1909 und 25. Februar

1910 (Diamantenregie, eine mit der ausschließlichen Verwertung der Diamanten betraute, den Anweisungen des Reichskanzlers unterstehende Kolonialgesellschaft, deren Verstaatlichung geplant ist). Das Pressewesen in Afrika und der Südsee ist nach dem Muster des ReichspreßG. (S. 422) durch RKV. vom 15. Januar 1912 geordnet.

b. Die Eingeborenen haben grundsätzlich ihr angestammtes Recht behalten.

Es gilt für sie also eine Art von Personalitätsprinzip (S. 17), ähnlich der Rechtslage der Römer in den nach dem Sturz des weströmischen Reichs auf dessen Gebiet entstandenen germanischen Reichen. Doch ist in das Eingeborenenrecht verschiedentlich eingegriffen worden. Vgl. die S. 491 erwähnte KaiserlV. vom 3. Juni 1908, die Anordnungen des Reichskanzlers und der Gouverneure über das Eingeborenenrecht und die Eingeborenenrechtspflege zuläßt, z. B. zur allmählichen Beseitigung der Hausklaverei und bezüglich der Grundstücke der Farbigen (§ 6 der KaiserlV. vom 21. November 1902).

c. Für die Entscheidung von Mischrechtsfällen zwischen Weißen und Farbigen (Beispiel: DJZ. 12 279) fehlt es an allgemeinen Grundsätzen (entsprechende Anwendung der Regeln des internationalen Privatrechts?, Anwendung des Personalitätsprinzips, L. I § 8 b 1?, der lex fori?); einzelne Materien sind jedoch durch besondere Verordnungen geregelt, so Rechtsgeschäfte über Grundstücke, Kreditgeschäfte und Arbeitsverträge zwischen Eingeborenen und Nichteingeborenen.

γ. Deutschen Kolonialgesellschaften,

welche die Kolonisation der deutschen Schutzgebiete, insbesondere den Erwerb und die Verwertung von Grundbesitz, den Betrieb von Land- oder Plantagenwirtschaft, den Betrieb von Bergbau, gewerblichen Unternehmungen und Handelsgeschäften in denselben (oder dem Hinterland oder einer Interessensphäre) zum ausschließlichen Gegenstand ihres Unternehmens und ihren Sitz entweder im Reichsgebiet oder in einem Schutzgebiet oder in einem Konsulargerichtsbezirk haben oder denen durch Kaiserliche Schutzbriefe die Ausübung von Hoheitsrechten in den deutschen Schutzgebieten übertragen ist (SchGG. § 11), kann durch Bundesratsbeschluß Rechtsfähigkeit beigelegt werden; sie sind also nicht auf die für sie mitunter

nicht geeigneten Formen der Aktiengesellschaft und anderer Handelsgesellschaften angewiesen. Anderseits unterliegen sie nach Verleihung der Rechtsfähigkeit der Aufsicht des Reichskanzlers (SchGG. § 13). Die Ausgabe kleiner Aktien (von mindestens 200 M.) im Schutzgebiete Kiautschou und in den Konsulargerichtsbezirken in China kann vom Reichskanzler nach dem RG. vom 23. Dezember 1911 zugelassen werden (RKV. vom 30. Dezember 1911). Idealen Vereinen, die ihren Sitz in einem Schutzgebiete haben, kann nach SchGG. § 13 a (RG. vom 22. Juli 1913) der Reichskanzler Rechtsfähigkeit verleihen.

d. Die rechtliche Natur der Schutzgebiete.

Wie beim Reichsland Elsaß-Lothringen (S. 487), so erhebt sich auch bei den Schutzgebieten die Frage nach der rechtlichen Natur ihres Verhältnisses zum Reiche. Sie sind nicht, worauf ihre geschichtlich zu erklärende Benennung (S. 490) hinzudeuten scheint, unter den Begriff des Protektorats (S. 116) zu bringen. Denn dieser setzt staatliche Selbständigkeit des beschützten Gebiets voraus. Anderseits kann die früher gebräuchliche Formel, die Schutzgebiete seien völkerrechtlich Inland, staatsrechtlich Ausland (und deshalb keine eigentlichen Kolonien), in dieser Allgemeinheit nicht aufrechterhalten werden. Es ist vielmehr zu unterscheiden:

1. Eine Einwirkung anderer Staaten auf die Schutzgebiete ist selbstverständlich unzulässig, und letztere sind nicht Subjekte des völkerrechtlichen Verkehrs. Sie werden völkerrechtlich vom Kaiser vertreten und sind im Verhältnisse zu fremden Staaten, „völkerrechtlich", nur Teile des deutschen Gesamtreichs. Trotzdem gilt nicht jeder völkerrechtliche Vertrag Deutschlands ohne weiteres, sondern nur auf Grund besonderer Erklärung (z. B. Beitritt zu den seerechtlichen übereinkommen, RGBl. 13 89) auch für die Schutzgebiete, was seinen Grund in der besonderen Rechtsentwicklung innerhalb der Schutzgebiete hat.

2. In staatsrechtlicher Beziehung ist S. 492 dargetan, daß zwar die RV. nicht in den Schutzgebieten eingeführt ist, daß aber die Schutzgewalt volle souveräne Staatsgewalt ist und zahlreiche Reichsgesetze in den Schutzgebieten territoriale Geltung haben. Insoweit sind die

Schutzgebiete staatsrechtlich als Inland anzusprechen. Sie sind Reichsnebenland, gehören also nicht zum Bundesgebiete. Deshalb bedarf der Kaiser (RV. Art. 11 II) zur Kriegserklärung der Zustimmung des Bundesrats auch dann, wenn ein Angriff auf ein Schutzgebiet erfolgt ist (streitig). Jellinek sieht die Schutzgebiete als „Staatsfragmente" an, weil sie zwar eigenes Gebiet und eigene Angehörige, nicht aber eigene staatliche Persönlichkeit besäßen; die vermögensrechtliche Persönlichkeit (S. 497) beruhe auf anstaltlichem, nicht auf korporativem Typus. Stellt man freilich den Gegensatz darauf ab, welche Reichsgesetze in den Schutzgebieten gelten oder nicht gelten, so kann man die letztern bald als Inland, bald als Ausland bezeichnen, aber nur in dem Sinn, in dem man z. B. die süddeutschen Staaten als Ausland gegenüber der Brausteuergemeinschaft (S. 467) erklärt.

3. Eine ganz andere Bedeutung endlich hat die Frage, ob die Schutzgebiete als Inland oder Ausland im Sinne der diese Ausdrücke oft gebrauchenden Reichsgesetze anzusehen sind.

Diese Frage ist von der zu 2 a. E. erörterten unabhängig: das BGB. gilt im allgemeinen auch in den Schutzgebieten; aber i. S. des § 1944 III (sechsmonatige Ausschlagungsfrist) sind die Schutzgebiete Ausland. Umgekehrt gilt zwar die RVO., weil öffentlichrechtlich, in den Schutzgebieten nicht, und doch sind diese Inland im Falle des § 1315. In letzterem Paragraphen und auch sonst häufig bestimmt das Gesetz ausdrücklich, ob die Schutzgebiete als Inland oder Ausland zu betrachten sind, so im SchGG. § 9 III, Reichs- und StaatsangehörigkeitsG. § 2 II, SeemannsO. § 6 usw. Von der Möglichkeit, gemäß SchGG. § 3, KonsGG. § 26 durch Kaiserliche Verordnung zu bestimmen, inwieweit die Schutzgebiete i. S. der in den §§ 19, 22 KonsGG. bezeichneten Gesetze als deutsches Gebiet oder Inland oder als Ausland anzusehn sind, ist bisher kein Gebrauch gemacht. In Zweifelsfällen ist daher die Bedeutung des Ausdrucks aus dem Gesetzeszweck zu entnehmen: unterscheidet das Gesetz zwischen Inland und Ausland mit Rücksicht auf die örtlichen Entfernungen und die dadurch herbeigeführte Schwierigkeit oder Langsamkeit der Verständigung, so sind auch die Schutzgebiete als Ausland zu betrachten (Beispiel: BGB. § 1944 III). Beruht dagegen die Unterscheidung auf der verschiedenen Bewertung deutscher und fremder Staatsgewalt, dann sind die Schutzgebiete dem Inlande gleichzustellen, so für ZPO. § 328 (Urteile der Schutzgebietsgerichte sind im Inlande ohne weiteres vollstreckbar und umgekehrt); vgl. noch Z. I §§ 11 [8 d], 81 [28], Z. II §§ 13 [6], 17 [18]. Über-

siedlung in ein Schutzgebiet ist kein Auswandern i. S. von StGB. § 140 (RGSt. 44 403).

4. Abgesehen von einzelnen Besonderheiten ist das Rechtsverhältnis der Schutzgebiete zum Reich überall gleich, während in Großbritannien, dem Vorbilde aller anderen kolonisatorischen Bestrebungen, die Beziehungen zwischen den Kolonien und dem Mutterlande ganz verschieden sind.

Unter den großbritannischen Kolonien (etwa 30 Mill. qkm mit 350 Mill. Einwohner, gegen 314000 qkm mit 45 Mill. Einwohner des Mutterlandes) sind drei Arten zu unterscheiden:

α. Kolonien mit eigener Repräsentativverfassung und verantwortlicher Regierung unter einem von der großbritannischen Regierung ernannten Gouverneur: Kanada (Dominion of Canada), Neufundland (die erste englische Kolonie, 1583), Commonwealth of Australia (Neusüdwales, Süd- und Westaustralien, Victoria, Queensland, Tasmanien, zu einem Staatenbund vereinigt 1901, erste englische Ansiedelung Port Jackson in Neusüdwales, 1788), Union of South Africa, ein aus den britischen Kolonien: Kapland (1815 den Holländern abgenommen), Natal (1837 von Buren, 1843 von Engländern kolonisiert) und den beiden ehemaligen, 1902 eroberten Burenstaaten Oranjeflußkolonie und Transvaal 1909 gebildeter Bundesstaat.

β. Kolonien mit eigener Repräsentativverfassung, aber ohne verantwortliche Regierung, in denen die Zentralregierung ein unbeschränktes Veto hat und alle Beamten ernennt, z. B. Malta, die Bahamainseln und Bermudas, Britisch-Guyana, Ceylon, Cypern.

γ. Kronkolonien ohne Repräsentativverfassung oder Selbstverwaltung, z. B. Straits Settlements, Britisch-Ost- und Westafrika, Indien. Letzteres (kolonisiert seit 1600 durch die englisch-ostindische Kompanie) steht seit 1858 unter einem Vizekönig als Vertreter des Königs von England, der seit 1876 den Titel Kaiser von Indien führt.

Drittes Buch.

Das Staats- und Verwaltungsrecht des Preußischen Staates.

Erster Abschnitt.

Geschichtliche Entwicklung.*)

§ 66. I. Von der Begründung des Staates bis zur Herstellung der absoluten Monarchie.

a. Bis zur Belehnung der Hohenzollern.

Die Geschichte der Landeshoheit in der Mark Brandenburg, dem Kerne des heutigen Preußischen Staats, geht bis in das zehnte Jahrhundert zurück.

1. 931 bildete Heinrich I. aus dem den Slaven entrissenen Gebiete die Mark Nordsachsen, die spätere Altmark. Unter Otto I. unterwarf Markgraf Gero (937—965) die Wenden und dehnte die Mark bis zur Oder aus; die Besitzungen rechts der Elbe gingen aber 983 zunächst wieder verloren. 1134 wurde von Lothar der askanische Graf von Ballenstedt, Albrecht der Bär, mit der Nordmark belehnt. Dieser, der als erster den Titel Markgraf von Brandenburg führte, vergrößerte die Mark bedeutend und nahm seine Residenz in Brandenburg. Durch Errichtung von Klöstern und Heranziehung von deutschen Rittern und Bauern setzten die Askanier die Germanisierung des Landes ins Werk. Die Kolonisation wurde mit dem Grenzschutz eng verbunden, indem der Markgraf größeren Grundbesitz gegen die Verpflichtung zu ritterlichem Kriegsdienste zu Lehen, bäuerlichen und städtischen Grundbesitz gegen die Verpflichtung des erblichen Gemeindevorstehers zu Kriegsdiensten, der übrigen Besitzer zu Zinszahlung, teilweise auch zu Hilfeleistung beim Burgenbau und in Kriegszeiten ausgab. So regierten die ersten Askanier als absolute Herren eines Militärstaats das Land. Ihre Vögte übten innerhalb der etwa 30 Vogteien die gesamten

*) Bornhak, Preußische Staats- und Rechtsgeschichte (03); v. Lancizolle, Geschichte der Bildung des preußischen Staats (1828, unvollendet, nur bis 1608 reichend); Stölzel, Brandenburg-Preußens Rechtsverwaltung und Rechtsverfassung (88).

obrigkeitlichen Befugnisse aus, vor allem das militärische Kommando, die Polizei sowie eine über der niedern Gerichtsbarkeit der Schulzen stehende höhere Gerichtsbarkeit (Z. I § 5 a 1), während die oberste Verwaltung dem Vorsteher des landesherrlichen Hofhalts, dem Landhofmeister, und anderen Hofbeamten zustand.

2. Allein schon im dreizehnten Jahrhundert erfuhr das Staatswesen eine Umgestaltung, die sich in der oben S. 84 i. allg. geschilderten Richtung bewegte. Mit dem Ende der Hohenstaufen kam bei dem langjährigen Fehlen eines kaiserlichen Oberhaupts die Auffassung auf, daß die Stellung des Landesherrn nicht mehr ein verliehenes Amt, sondern ein mit dem Grundbesitz ererbtes und nach den Regeln des Privatrechts vererbliches Familiengut sei (vgl. S. 69). Auch (S. 69) in der Mark fanden daher häufig Landesteilungen statt, die wiederum die landesherrlichen Einkünfte zersplitterten. Die Landesherren gingen unter diesen Verhältnissen dazu über, den Rittergutsbesitzern das Zinsrecht über die Bauerngüter, die militärischen Hand- und Spanndienste, die nun für die Bestellung des gutsherrlichen Besitzes nutzbar gemacht wurden, das Patronat, die Gerichtsbarkeit und Polizei (Entstehung der Patrimonialgerichtsbarkeit und gutsherrlichen Polizei, S. 84) zu überlassen; auch die Städte erwarben die landesherrlichen Finanz- und Regierungsrechte. Nur wenige Bezirke blieben unter der unmittelbaren Obrigkeit des Landesherrn, die späteren Domänenbezirke. Über die durch die Landesherren erhobenen Beden (Steuern) kamen gleichfalls Vereinbarungen zustande (namentlich die Bedeverträge von 1280 bis 1282), die die Leistungen begrenzten und außerordentliche Beden nur für bestimmte, von einem ständischen Ausschusse zu prüfende Fälle zuließen: die besitzenden Klassen traten hier als politische Macht (Landstände) dem von ihnen finanziell abhängigen Landesherrn gegenüber (vgl. S. 180).

3. Nach dem Tode des askanischen Markgrafen Waldemar (1309—1319), der die sämtlichen märkischen Besitzungen in seiner Hand vereinigt hatte, herrschten Bayerische Markgrafen in der als erledigtes Lehn eingezogenen Mark von 1324 bis 1373 (1348 Belehnung des „falschen Waldemar", 1350 als Betrüger entsetzt; 1356 Bestätigung des Markgrafen von Brandenburg als Kurfürst und Reichserzkämmerer), bis Otto der Faule das durch innere und äußere Unruhen verwüstete Land im Vertrage zu Fürstenwalde an Kaiser Karl IV. abtrat. Unter letzterem blühte die Mark Brandenburg von neuem auf, um unter Karls zweitem Sohne Sigismund (1378—1415) weiter zu verfallen.

b. Die Hohenzollern im ständischen Staate.

Geordnete Verhältnisse traten erst wieder ein, seit die Hohenzollern 1415 Kurfürsten von Brandenburg wurden (Vorbelehnung ohne die Kurwürde 1411 auf dem Reichstage zu Ofen; endgültige Belehnung des Burggrafen Friedrichs VI. von Nürnberg 30. April 1415 auf dem Konstanzer Konzil durch Kaiser Sigismund, angeblich nur als Pfandlehn für gewährte

Darlehen unter Einlösungsvorbehalt für 400 000 ungarische Gulden zugunsten Sigismunds und seiner männlichen Abkömmlinge; vgl. hierzu den Auszug aus der Stammtafel der Hohenzollern, Anh. III, sowie die Übersicht der Gebietsentwicklung S. 708 ff.).

1. Die Durchsetzung der Landeshoheit gegen Adel (die Quitzows) und Städte (Verlegung der Residenz nach Berlin), die Einführung einer indirekten Steuer (Bierziese, 1488), die allmähliche Umwandlung des Lehnsheers in ein Söldnerheer und die Rezeption des römischen Rechts (in Verbindung mit der Errichtung der Universität in Frankfurt a. O. 1506 und der Reorganisation des Kammergerichts 1516, Z. I § 5 a 2) kennzeichnen die neue Entwicklung. Dem verhängnisvollen Teilungsprinzipe trat die dispositio Achillea (S. 551) entgegen. Allein die Veränderung aller wirtschaftlichen Werte, die nach der Entdeckung Amerikas insbesondere infolge der Entwertung der Edelmetalle eintrat, versetzte auch in der Mark Brandenburg den Landesherrn in eine schwierige Lage, und Joachim II. (1535—1571) sah sich gezwungen, die Hilfe der Stände unter weitgehenden politischen und sozialen Zugeständnissen in Anspruch zu nehmen. Schließlich blieb ihm und seinem Nachfolger Johann Georg (1571—1598) im wesentlichen nur die Verwaltung der Domänen, die allerdings infolge der Säkularisationen nach Annahme der Reformation (1539) eine beträchtliche Vermehrung erfahren hatten. Johann Georg vereinigte zwar nach dem Tode Johanns von Küstrin, des Bruders von Joachim II., wieder die ganze Mark, versuchte aber seinerseits, unter Außerachtlassung der dispositio Achillea die brandenburgischen Besitzungen unter seine Söhne zu teilen. Joachim Friedrich (1598—1608) erkannte jedoch das Testament des Vaters nicht an, und da seine Brüder der von ihm mit dem kinderlosen Markgrafen Georg Friedrich von Ansbach-Baireuth 1599 vollzogenen Geraischen Verständigung 1603 beitraten (S. 551), wurde die Unteilbarkeit der Mark von neuem gesichert. Die Stiefbrüder verzichteten auf die testamentarisch ihnen zugedachten brandenburgischen Landesteile gegen die Zusicherung der Erbfolge in die fränkischen Lande (vgl. die Stammtafel unten Anh. III).

2. Gegenüber der ständischen Macht hatten mit Beginn des 15. Jahrhunderts die Hohenzollern zur Unterstützung der aufstrebenden landesherrlichen Gewalt Landeshauptmannschaften oder Landvogteien in den 5 großen Verwaltungsbezirken der Altmark, Mittelmark, Neumark, Uckermark und Priegnitz mit je einem Landeshauptmann oder Landvogt an der Spitze errichtet. Während aber diese Landvogteien schon unter Joachim II. bis auf zwei (für die Altmark und Priegnitz und für die Uckermark) verschwunden waren, hatten sich an Stelle der alten landesherrlichen Vogteien, besonders seit Joachim I. (1499—1535) Ämter mit Amtshauptleuten gebildet. Ihre Aufgabe bestand in der Verwaltung der Domänen und in der Einziehung der landesherrlichen Einkünfte, daneben in der Ausübung

von Gerichtsbarkeit und Polizei im Domänenbezirke. Die Aufsicht über die Amtshauptleute führte der zugleich die Kasse für den Hofhalt verwaltende Kammermeister, dem bald ein Vizekammermeister und Amtshauptleute zur Hilfe beigegeben wurden, so daß als Kollegialbehörde für die Domänenverwaltung die Amtskammer entstand. Die für die Landesverwaltung bestimmten Einkünfte flossen in die neu begründete Hofrentei unter dem Hofrentmeister (seit 1505). Die allgemeine Zentralverwaltung ruhte ohne besondere Organisation beim Landesherrn und seinen Räten, namentlich dem Kanzler (so Sesselmann 1445—1483, Lampert Distelmeyer 1558—1588 und dessen Sohn Christian Distelmeyer 1588—1598). Bei der Landesteilung nach Joachims I. Tode spaltete sich die Verwaltung, indem die Neumark ihr eigenes Kammergericht und ihre eigene Amtskammer, auch einen neumärkischen Kanzler erhielt; bei Fortfall der Trennung (1571, oben S. 507) behielt die Neumark auf Drängen der Stände ihre Sonderstellung. Doch entwickelte sich aus den Räten die kollegial organisierte neumärkische „Regierung" unter dem Vorsitze des Kanzlers, die dann, mit dem neumärkischen Kammergericht infolge der Personeneinheit der Mitglieder verschmelzend, den Charakter einer Provinzialverwaltung der Neumark und ihrer Nebenländer annahm (daher die spätere Einteilung Brandenburgs in zwei Kammerdepartements, S. 511, und schließlich in zwei Regierungsbezirke).

c. Die Entwicklung zur absoluten Monarchie.

1. In der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts erfuhr der Besitz der Hohenzollern bedeutende Vermehrungen, bedeutend nicht nur an räumlichem Umfange, sondern vor allem auch durch die Aufgabe, vor die sich die Kurfürsten von Brandenburg nun gestellt sahen: aus den weit auseinander liegenden, vom äußersten Osten bis nach Holland reichenden, nur durch Personalunion verbundenen Gebieten eine Einheit zu schaffen. In dem Jülich-clevischen Erbfolgestreite erwarb der Kurfürst Johann Sigismund (1608—1619), der Gemahl der Tochter Anna des Herzogs Albrecht Friedrich von Preußen, die durch ihre Mutter Erbin von Jülich, Cleve usw. war, im Xantener Vergleich 1614 Cleve, Mark und Ravensberg. Nach dem Tode Albrecht Friedrichs (1618) erlangte er an Stelle der bisherigen Mitbelehnung die alleinige Belehnung mit dem Herzogtume Preußen. Im Westfälischen Frieden (1648) fiel dem Großen Kurfürsten (1640—1688) zwar nicht ganz Pommern, auf das er erbvertragliche Ansprüche hatte, zu, sondern nur Hinterpommern und als Entschädigung die Bistümer Kammin, Halberstadt, Minden und — jedoch erst mit dem Tode des Fürst-Administrators (1680) — das Erzbistum Magdeburg. Ein fester Zusammenhang zwischen den einzelnen Gebieten war nicht vorhanden; die ständischen Interessen, die fast überall vorwogen, ließen zunächst auch das Gefühl einer inneren Zusammengehörigkeit nicht aufkommen; Statthalter vertraten den Kurfürsten in den

neuen Erwerbungen, die z. T. noch lange von fremden Truppen besetzt blieben.

2. Die unumgängliche Vereinheitlichung setzte bei der Verwaltung ein. Joachim Friedrich hatte 1604 den „Geheimen Rat" als kollegialisch organisierte Zentralverwaltungsbehörde nach dem Muster des in Frankreich bereits seit dem 13. Jahrhundert bestehenden Conseil du Roi, späteren Conseil d'État, und des diesem gleichfalls nachgebildeten Reichshofrats (Z. I § 4 b 2 a b) geschaffen, zunächst freilich nur mit beratender Stimme. Seit der Neuen Geheimratsordnung vom 4. Dezember 1651 zerfiel der Geheime Rat in 19 Departements, und seine Zuständigkeit wurde auf sämtliche Länder ausgedehnt. In den einzelnen Gebieten wurden Regierungen oder Regierungskollegien und Amtskammern nach neumärkischem Vorbilde (S. 508) eingerichtet; über den Amtskammern erhob sich als oberste Verwaltungsbehörde für die Domänen und Regalien die Geheime Hofkammer (seit 1678 bzw. 1689). Vor allem aber wurde das Heer zu einem wichtigen Bindegliede, neben dem die Milizverfassung schließlich verkümmerte. 1620 hatten die märkischen Stände die Mittel für ein kleines Söldnerheer zur Verfügung stellen müssen. Die kriegerischen Zeiten machten das Heer zur dauernden Staatseinrichtung, und als der JRA. von 1654 Stände und Untertanen zur Leistung der für die Landesverteidigung nötigen Gelder für verpflichtet erklärte, wurden die ständischen Steuerbewilligungen allmählich zur bloßen Form. Nachdem 1662 die brandenburgischen Stände die Mittel für das stehende Heer dauernd bewilligt hatten, blieb schließlich, ohne formelle Aufhebung des ständischen Rechts, das landesherrliche Besteuerungsrecht übrig. Die Steuer für das Heer war teils eine Grundsteuer (Kontribution), teils — in den meisten Städten — eine Verbrauchsabgabe (Akzise). Die zum Unterhalte des Heeres dienenden Abgaben wurden an die für die einzelnen Provinzen bestellten, dem Generalkriegskommissar unterstehenden Oberkommissare abgeliefert, unter denen Kommissare das Intendanturwesen der einzelnen Truppenteile verwalteten. Generalkriegskommissariat und Oberkommissariate (auch Kriegskammern genannt) verwandelten sich — letztere nach dem Muster der Amtskammern (S. 508) — um das Ende des 17. Jahrhunderts in kollegiale Behörden, und die Kommissariate eigneten sich fast überall nicht nur die Steuerverwaltung und die Rechtsprechung in Steuersachen, sondern auch andere Zweige der inneren Verwaltung an.

Gestützt auf das brandenburgische Heer und in zielbewußter Politik setzte der Große Kurfürst die Anerkennung der Souveränität Preußens durch (Verträge zu Labiau, 1656, und Wehlau, 1657, und Frieden zu Oliva, 1660). Den Widerstand der preußischen Stände unterdrückte er mit Gewalt (Einkerkerung des Schöppenmeisters Rhode; Hinrichtung des Obersten v. Kalkstein). Das im Kriege gegen Schweden eroberte Land (Vorpommern, Stettin, Stralsund usw.) mußte er freilich den Schweden zurückgeben (Frieden zu St. Germain, 1679), wie er auch

die 1675 ihm erwachsenen Erbansprüche aus der Erbverbrüderung v. 1537 mit den Herzögen v. Liegnitz, Brieg u. Wohlau Österreich gegenüber nicht mit Erfolg geltend zu machen vermochte. Immerhin stellten die brandenburgischen Besitzungen am Ende der Regierungszeit des Großen Kurfürsten infolge einheitlicher Organisation, einheitlichen Heeres und einheitlicher Post (vgl. H. II § 33 a 2) einen starken Gesamtstaat dar, der, abgesehen von seinem Verhältnisse zum Reich, als Realunion (S. 112) bezeichnet werden kann und in dem die ständischen Rechte auf politischem Gebiete von der landesherrlichen Gewalt überwunden worden sind. Das Testament des Großen Kurfürsten, das für nachgeborene Söhne erbliche Statthalterschaften über bestimmte Landesteile vorsah, kam nicht zur Vollziehung, auch die 1689 begründete Fideikommißherrschaft der Markgrafen zu Brandenburg-Schwedt fiel nach deren Aussterben 1788 an die Hauptlinie zurück.

Seit Friedrich III. (1688—1713) wurden die Leiter der obersten Behörden und der obersten Gerichte in den Geheimen Rat berufen, der so, unter dem Vorsitz eines „Oberpräsidenten", die Bedeutung eines Staatsministeriums erlangte. Nachdem Friedrich 1701 mit Zustimmung des Kaisers den Titel eines Königs in Preußen angenommen hatte, erschienen die sämtlichen Provinzen als die „Königlich Preußischen Staaten". Nur das 1707 aus der oranischen Erbschaft (Luise Henriette, die Gemahlin des Großen Kurfürsten, entstammte dem oranischen Haus) erworbene, 1857 wieder aufgegebene Neufchâtel mit Valengin (S. 109) blieb in bloßer Personalunion.

§ 67. II. Von der Ausbildung des absoluten Staates bis zur Verfassungsurkunde.

a. Der absolute Staat bis zum Zusammenbruche.

1. Die Einheit des Gesamtstaats befestigte Friedrich Wilhelm I. (1713—1740; vgl. S. 85 über sein berühmtes Wort von der „Stabilierung der Souveränität") durch sein Hausgesetz vom 13. August 1713, das die Unveräußerlichkeit der damaligen und der künftig zu erwerbenden Gebiete und der Domänengüter aussprach, welch letztere dadurch tatsächlich (ausdrücklich später durch ALR. II, 14, 11 f.) zum Staatseigentum erklärt wurden (vgl. S. 552). Noch weiter ging das Pactum Fridericianum von 1752, indem es bestimmte, daß Ansbach und Baireuth nach ihrem Rückfall an Preußen nicht wieder als Sekundo- und Tertiogenituren ausgegeben werden sollten. Unter Friedrich Wilhelm I., Friedrich dem Großen (1740—1786, König von Preußen, nach der ersten Teilung Polens, 1773), Friedrich Wilhelm II. (1786—1797) und zunächst auch unter Friedrich Wilhelm III. (1797—1840) dehnte sich der Besitzstand gewaltig aus. Aber gerade das starke Anwachsen in den letzten Zeiten des alten Staats war verhängnisvoll. Denn das berufsmäßige Beamten-

tum wurde infolge der inneren Zersetzung der für den erheblich kleineren Staat Friedrich Wilhelms I. berechneten Verwaltungsorganisation angesichts der neuen seit 1772 schnell einanderfolgenden Erwerbungen vor unerfüllbare Aufgaben gestellt. Dem Polizeistaate, der sich auf Beamtentum und Adel (vgl. ALR. II, 9, 35) stützte, stand die übrige Bevölkerung vielfach fremd gegenüber; in manchen, namentlich den polnischen Erwerbungen, widerstrebte sie der neuen Ordnung der Dinge. Die ständische Gliederung in den alten Landesteilen war ungeachtet der Einführung der allgemeinen Schulpflicht (1717) und der ersten Ansätze der allgemeinen Wehrpflicht (Kantonsystem 1733) auf sozialem Gebiet unberührt geblieben; vgl. ALR. II, 7—9: gesonderte Behandlung des Bauer-, Bürger- und Adelstandes.

2. Die für ihre Zeit mustergiltige und im wesentlichen bis zur Stein-Hardenbergischen Reform maßgebende Verwaltungsorganisation Friedrich Wilhelms I. war in ihren Grundzügen folgende:

α. Als Zentralbehörden errichtete er 3 Ministerien:

a. an Stelle der einander heftig befehdenden bisherigen Zentralbehörden, des Generalkriegskommissariats (S. 509) und des Generalfinanzdirektoriums, das Generaldirektorium (mit dem vollen Titel: „General-Ober-Finanz-Kriegs- und Domänen-Direktorium") für die innere Verwaltung und das Finanzwesen mit fünf Ministern, die teils für einzelne Provinzen, teils für Materien zuständig waren (Instruktion vom 20. Dezember 1722 und Notifikationspatent vom 24. Januar 1723);

b. das Kabinettsministerium für die auswärtigen Angelegenheiten mit einem Minister;

c. das Justizdepartement für Justiz und Kultus, seit Friedrich II. mit einem „ministre, chef de justice" (später „Großkanzler") und mehreren Ministern für die verschiedenen Provinzen und Materien (Samuel von Cocceji 1737 erster ministre, chef de justice, 1747 erster Großkanzler, vgl. S. 513 und Z. I § 5 b 1). Unter dem Großkanzler stand die 1755 errichtete „Immediat-Justizexaminationskommission", aus der die heute bestehende Justizprüfungskommission in Berlin hervorgegangen ist.

Sämtliche Staatsminister traten zum „Geheimen Staatsrat" oder „Geheimen Staatsministerium" zusammen, dessen Zuständigkeit aber nicht bestimmt war.

β. Provinzialbehörden waren die folgenden.

a. Im Gebiete des Generaldirektoriums (also für die innere Verwaltung): die aus der Vereinigung der Amtskammern (für das Finanzwesen) und der Kriegskommissariate (für das Heerwesen, oben S. 509) gebildeten Kriegs- und Domänenkammern. Das ganze Staatsgebiet zerfiel jetzt in Kammerdepartements (anfänglich Kurmark, Neumark, Pommern, Magdeburg, Halberstadt, Kleve-Berg, Preußen mit Königsberg, Litauen mit Gumbinnen und das sog. Mindener Kammerdepartement), an deren Spitze jedesmal eine Kriegs-

und Domänenkammer unter einem Präsidenten und zwei Abteilungsdirektoren stand. Die Entscheidungen wurden indes nicht von den Abteilungen gesondert, sondern stets von der gesamten Kammer gefällt. Mit den Kriegs- und Domänenkammern waren als Verwaltungsgerichtshöfe für die die Staatsverwaltung, insbesondere die Polizei und die Finanzen, betreffenden Prozesse (für die sog. „Attributivjustiz") Kommerjustizdeputationen verbunden, über welchen als Appellationsbehörde das Oberrevisionsdirektorium, als dritte (Revisions-) Instanz die Oberrevisionsdeputation stand.

Unter den Kriegs- und Domänenkammern standen die den „Kreisen" vorgesetzten „Landräte", denen Kreiseinnehmer und Ausreiter beigeordnet waren. Nachdem die alten Vogteien verschwunden waren und den Amtshauptmannschaften Platz gemacht hatten (vgl. oben S. 507), ergab sich die Notwendigkeit, die einzelnen Ämter zu größeren Bezirken zu vereinigen. Hieraus sind die Kreise entstanden. Sie waren ursprünglich Wahlbezirke, in welchen die Stände ihren, den Kreis vertretenden Ausschuß wählten. In pommerschen und magdeburgischen Kreisen führten die, dort ständigen, Vertreter den Titel Landrat im Gegensatze zum landesherrlichen Hofrate. Der Landrat war hiernach ursprünglich nur ein ständischer Ehrenbeamter. Den Vertrauensmännern der Stände wurden sodann als Kreisdirektoren insbesondere die Leitung der Geschäfte des Kreistags bei der Verteilung der von den Ständen bewilligten Steuern sowie unter Vereinigung ihres Amtes mit dem auf landesherrlicher Ernennung beruhenden Landkommissariat (für die Verpflegung und Einquartierung der Truppen) polizeiliche Aufgaben übertragen. Hiermit erhielten sie zugleich eine staatliche Funktion. Diesen Doppelcharakter hat der Landrat bis in die neueste Zeit behalten (S. 609), wenn er heute auch vorwiegend Staatsbeamter ist. Der Landratstitel ist erst seit ungefähr 1700 allgemein geworden. Die Verwaltung der örtlichen Polizei verblieb auf dem Lande den Gutsherren, auf den Domänen den Domänenpächtern (Kgl. Amtmännern, S. 507); die Beaufsichtigung der städtischen Verwaltung, insbesondere der Akzisenverwaltung, lag den Steuerräten (commissarii loci) ob.

b. Im Gebiete des Justizdepartements (später unter dem Geheimen Obertribunal, als höchster Instanz für den Gesamtstaat): die „Provinziallandesjustizkollegien" oder „Regierungen" (in Schlesien Oberamtsregierungen genannt, z. B. wurde Suarez 1771 in Breslau „Oberamtsregierungsrat") als Appellationsgerichte, also Mittelinstanzen, während die unteren Instanzen die Stadtgerichte und auf dem Lande die Patrimonialgerichte bildeten (vgl. hierüber im einzelnen Z. I § 5 b).

Die „Regierungen" in der Neumark (S. 508), in Halberstadt, Magdeburg und Minden fungierten schon früher zugleich als oberste Verwaltungsbehörde und oberster Gerichtshof. Ihre

Verwaltungsgeschäfte hatten sie freilich zum größten Teil (außer den Lehns-, Hoheits- und Gnadensachen) an die Kriegskommissariate (S. 509), später die Kriegs- und Domänenkammern (S. 511) abgegeben. Cocceji verschmolz nun bei seinen Revisionsreisen die noch bestehenden Regierungen überall mit den Obergerichten. Daher entstand in den meisten Landesteilen für die Landesjustizkollegien die Bezeichnung „Regierung"; vgl. Z. I § 5 b 2.

γ. Die so geschaffene Organisation hat in der Folgezeit noch mehrfache Veränderungen erlitten, insbesondere durch die mehr und mehr hervortretende persönliche Regierung des Königs, welche zu einer immer größeren Anzahl von Einzelministern innerhalb der drei großen Kollegialministerien und dadurch zum Verluste der für die Zentralbehörde unbedingt erforderlichen Einheit führte. So bestanden Ende des 18. Jahrhunderts bereits vier Kollegialministerien:

a. das Auswärtige Departement für die auswärtigen Angelegenheiten mit 2 Kabinettsministern;

b. das Justizdepartement mit dem „Großkanzler" an der Spitze für die Ausarbeitung der Gesetze und die allgemeinen Justizangelegenheiten, neben ihm 3 Minister (für die eigentlichen Justizsachen und für Lehnssachen, je einer für die reformierten und die lutherischen Kirchen- und Schulsachen; vgl. Z. I § 31 [1]);

c. das Generaldirektorium mit nunmehr 8 Ministern für die gesamte innere Verwaltung;

d. das von Friedrich dem Großen 1742 geschaffene besondere Ministerium für Schlesien.

Dazu kam noch, daß bei dem ausschließlich schriftlichen Verkehre des Königs mit den zahlreichen Einzelministerien zwischen beide eine vermittelnde Stelle, das sog. Kabinett mit 2 Kabinettsräten trat, die, an Rang den Ministern nachstehend, doch die eigentliche oberste Leitung der Geschäfte erhielten, ohne nach außen hin mit irgend welcher Verantwortlichkeit zu handeln. Dieser innere Zwiespalt war einer der Gründe für den Verfall des preußischen Staates. Vergeblich baten der Minister v. Stein und andere noch 1806 den König um Beseitigung des Kabinetts. Am 14. Oktober 1806 begann mit der unglücklichen Schlacht von Jena und Auerstädt der Zusammenbruch Preußens, und zu Anfang des folgenden Jahres wurde Stein in Ungnade entlassen.

b. Die Stein-Hardenbergische Reform.

1. Unter diesem Namen wird herkömmlich die noch im Jahr 1807 einsetzende Neuordnung des Staats zusammengefaßt. In Wirklichkeit handelt es sich dabei nicht um ein gemeinsames Werk Steins und Hardenbergs, sondern um zwei Reformen, die, zeitlich getrennt und von verschiedenen Gesichtspunkten ausgehend, allerdings einander ergänzten. In der Nassauer Denkschrift vom Juni 1807 „über die zweckmäßige Bildung der obersten und der Provinzial-, Finanz- und Polizeibehörden" hatte Stein seine Ansichten über die Umgestaltung der Behörden und die Heran-

ziehung des Volkes zur Selbstverwaltung entwickelt. Im Oktober 1807 in den Staatsdienst zurückberufen, setzte er das bereits im Entwurfe von einer Kommission ausgearbeitete Edikt vom 9. Oktober 1807, betr. den erleichterten Besitz und den freien Gebrauch des Grundeigentums sowie die persönlichen Verhältnisse der Landbewohner, für den ganzen Staat in Kraft. Es gewährte die Freiheit im Grundstücksverkehr und in der Wahl des Gewerbes und beseitigte so die ständischen Unterschiede; außerdem leitete es die Bauernbefreiung ein, durch Aufhebung der Gutsuntertänigkeit vom Martinitage 1810 ab. Die Steinsche Städteordnung vom 19. November 1808 führte den Grundsatz der Selbstverwaltung ein (Wahl von Stadtverordneten durch die Bürger, des Magistrats durch die Stadtverordneten). Die Neuordnung der obersten Behörden und der Regierungen hatte er vorbereitet, als er infolge eines von Napoleon aufgefangenen Briefs am 24. November 1808 den Staatsdienst abermals verlassen mußte. In seinem Rundschreiben an die Verwaltungsbehörden, seinem sog. politischen Testamente, wies er auf das Erreichte und die noch zu lösenden Aufgaben hin, namentlich auf eine allgemeine Nationalrepräsentation als den einzigen Weg zur Erweckung und Belebung des Nationalgeistes. Das auf Stein folgende Ministerium Dohna-Altenstein vermochte die Verwaltungsreform des flachen Landes nicht durchzuführen und scheiterte an der Unfähigkeit, die finanzielle Notlage zu beheben.

2. Im Juni 1810 berief daher der König den von liberalen Anschauungen beeinflußten Hardenberg. Im Anschluß an das Publikandum vom 16. Dezember 1808 erging die KglV. vom 27. Oktober 1810 über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden. Sie ordnete einen Staatsrat, der aber erst durch V. vom 20. März 1817 eröffnet wurde, unter dem Vorsitz des Staatskanzlers — nach Hardenbergs Tode (1822) nicht mehr ernannt — an und regelte eingehend die Wirkungskreise des Kabinetts und der fünf Ministerien (Inneres, Finanzen, Justiz, Auswärtiges, Krieg). Zur Sicherung der Einheitlichkeit der Verwaltung bestimmte die KabO. vom 3. Juni 1814 die Vereinigung der Minister unter Hardenbergs Vorsitz im Staatsministerium.

Die Provinzialbehörden wurden, nachdem schon das Publikandum vom 26. Dezember 1808 vorgearbeitet hatte, durch die KglV. vom 30. April 1815 wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden geordnet (5 Militärabteilungen, 10 Provinzen, 25 Regierungsbezirke — diese an Stelle der früheren Kriegs- und Domänenkammern —, Land- und Stadtkreise); die Landesjustizkollegien („Regierungen", S. 512) waren unter Durchführung des Grundsatzes der Trennung von Justiz und Verwaltung zu Oberlandesgerichten geworden (über die spätere Entwicklung der Gerichtsverfassung vgl. Z. I § 5c, d). Als Anlage enthielt die KglV. vom 30. April 1815 die „Einteilung des Preußischen Staats

nach seiner neuen Begrenzung". Die Verschmelzung der königlich preußischen Staaten zu einem Einheitsstaat als Folge der Neuorganisation kam darin zum Ausdrucke; ermöglicht war sie durch die Auflösung des alten Deutschen Reichs (S. 189).

Nicht minder wichtig war die Hardenbergsche Finanz- und Wirtschaftsreform. Bereits 1810 ergingen die auf französisch-westfälischen Mustern fußenden Edikte über die neuen Konsumtions- und Luxussteuern, die Gewerbesteuer und die Stempelsteuern. Gleiche Behandlung aller und Einführung der Gewerbefreiheit waren die Grundgedanken dieser liberalen Reform, die freilich infolge ständischer und sonstiger Widerstände durch mehrere Edikte des Jahres 1811 etwas eingeschränkt wurde. Die Befreiung des Bauernstandes nach der dinglichen Seite wurde angebahnt durch die beiden Edikte vom 14. September 1811, betr. die Regulierung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse, und zur Beförderung der Landkultur; über die Einzelheiten und den weiteren Verlauf vgl. die Deutsche Rechtsgeschichte.

Das Heerwesen erfuhr einschneidende Veränderungen; das große Jahr 1813 zeitigte die Verordnungen über die Bildung von Landwehr und Landsturm, worauf 1814 das neue Wehrgesetz die allgemeine Wehrpflicht durchführte.

c. Die Entstehung der preußischen Verfassungsurkunde.

1. Wie Steins politisches Testament (S. 514), so sah auch Hardenbergs Reform als Schlußstein die Bildung einer Nationalrepräsentation vor. Nachdem bereits 1808 die Provinzialstände bei der Veräußerung der Domänen zugezogen worden waren, wurde (Staatskanzler von Hardenberg) in dem Edikte vom 27. Oktober 1810 über die Finanzen des Staats eine „zweckmäßig eingerichtete Repräsentation" verheißen und dies Versprechen im Edikte vom 7. September 1811 und in der das Staatsministerium betreffenden KabO. vom 3. Juni 1814 (S. 600) wiederholt.

Auf dem Wiener Kongresse verlangte Preußen vergeblich die Aufnahme einer Vorschrift in die Bundesakte, wonach in allen Staaten eine Vertretung aller Klassen des Volks bei gewissen Regierungsakten zuzuziehen sei. Durch Art. XIII der Deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815 wurde nur bestimmt: „In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stattfinden", ohne daß übrigens hierbei und bei den vorangegangenen Verhandlungen Klarheit über den Unterschied zwischen dem alten Ständestaate (S. 87) und dem modern-konstitutionellen Staate bestand. In Preußen erging schon vorher eine Verordnung vom 22. Mai 1815, betr. die zu bildende Repräsentation des Volkes. Aus den wiederherzustellenden oder neu einzurichtenden Provinzialständen sollte die Versammlung der Landesrepräsentanten gewählt werden, deren Wirksamkeit sich auf die Beratung der Gesetze erstrecken sollte, „welche die persönlichen und Eigentumsrechte der Staatsbürger

mit Einschluß der Besteuerung betreffen" (über die weitergehende KglV. vom 17. Januar 1820 wegen des Staatsschuldenwesens vgl. oben S. 388). Zur Ausführung dieser Verheißung wurde 1817 eine Verfassungskommission nach Berlin berufen, aber bis zur Erstattung der Gutachten von 3 in die Provinz entsandten Sendboten vertagt. Im gleichen Jahre begann jedoch infolge der durch das Wartburgfest (Herbst 1817) hervorgerufenen Beunruhigung eine Reaktion, die das modern-konstitutionelle System als angebliches Erzeugnis der Revolution in Gegensatz zu der ständischen Verfassung stellte, zu den Karlsbader Beschlüssen (1819, S. 191) und zur Abschwächung des Art. XIII der Deutschen Bundesakte in der Wiener Schlußakte vom 15. Mai 1820 Art. LV führte. Hier ist ausgesprochen, daß es den souveränen Fürsten der Bundesstaaten „*überlassen*" bleibe, die Frage der Einführung einer landständischen Verfassung als innere Landesangelegenheit zu ordnen. Dementsprechend ordnete in Preußen das Gesetz vom 5. Juni 1823 die Errichtung nur von *Provinzial*ständen und auch nur mit votum consultativum, nicht aber der in der Verordnung vom 22. Mai 1815 verheißenen *National*vertretung an. Eine solche wurde erst angebahnt durch das Königl. Patent vom 3. Februar 1847, durch welches die (8) Provinziallandtage zu einem *Vereinigten Landtage* nach Berlin berufen wurden, aber ebenfalls nur mit beratender Stimme (außer bei neuen Steuern und Anleihen; vgl. über die Ostbahnvorlage S. 388). Der Vereinigte Landtag bestand aus der *Herrenkurie* (Fürsten, Grafen und Herren) und der *Kurie der Stände* (Abgeordnete der Ritterschaft, der Städte und Landgemeinden). In der Thronrede zur Eröffnung des ersten Vereinigten Landtags (11. April 1847) sprach Friedrich Wilhelm IV. das berühmte Wort: „er werde nicht zugeben, daß sich zwischen unseren Herrgott im Himmel und dieses Land ein *beschriebenes Blatt*, gleichsam als eine zweite Vorsehung, eindränge . . . Die Versammelten seien deutsche Stände im althergebrachten Wortsinn, d. h. vor allem Vertreter und Wahrer der Rechte der Stände. Nicht sei es ihr Beruf, Meinungen zu repräsentieren". Der Unterschied zwischen dem neuständischen Abgeordneten und dem „Vertreter des ganzen Volks" i. S. des konstitutionellen Staatsrechts (vgl. PrVU. Art. 83) tritt hier deutlich hervor. — Nach Ablehnung der Ostbahnanleihe wurde der Vereinigte Landtag bereits im Juni 1847 wieder geschlossen.

2. Neueren Forschungen zufolge wandte sich Friedrich Wilhelm IV. schon Anfang März 1848 dem konstitutionellen Gedanken zu, wesentlich aus Gründen der deutschen Politik Preußens, das als ständische Monarchie auf die Gefolgschaft des deutschen Volkes nicht zählen konnte. Die Proklamation vom 18. März 1848, die den Vereinigten Landtag auf den 2. April einberief, hinderte jedoch den Ausbruch der Märzrevolution (18. März 1848) in Berlin nicht. Zum 22. Mai 1848 wurde auf Grund eines mit dem Vereinigten Landtage vereinbarten Wahlgesetzes vom 8. April 1848, das auf den Grundsätzen des

allgemeinen, gleichen, geheimen, aber indirekten Wahlrechts beruhte, eine Nationalversammlung „zur Vereinbarung der Preußischen Verfassung" nach Berlin berufen. Da die Beratungen des von der Kommission zur „Charte Waldeck" (S. 262) umgearbeiteten Regierungsentwurfs nicht den von der Krone gewünschten Fortgang hatten, wurde die Nationalversammlung am 9. November 1848 nach Brandenburg a. H. verlegt (Ministerpräsident Graf Brandenburg, sog. „Ministerium der rettenden Tat"). Die Mehrzahl der Abgeordneten tagte jedoch in Berlin weiter (Rumpfparlament); die Sitzungen im Schauspielhause wurden aber durch Militär (Wrangel) gesprengt. Am 5. Dezember 1848 wurde die meist nicht beschlußfähige Nationalversammlung in Brandenburg a. H. aufgelöst und gleichzeitig die sog. Oktroyierte Verfassung vom 5. Dezember 1848 erlassen, deren Revision vorbehalten wurde. Das Ergebnis der letzteren ist, nachdem die II. Kammer nochmals aufgelöst und auf Grund der noch jetzt geltenden KglV. vom 30. Mai 1849 (Dreiklassenwahlrecht!) neu gewählt worden war, die heute gültige „Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850" („PrVU.").

„Oktroyiert" nennt man die Verfassung, weil sie nicht mit der Nationalversammlung vereinbart war; es ist aber zu beachten, daß z. B. ihres Erlasses der König noch immer der absolute Gesetzgeber war.

§ 68. III. Preußen als konstitutionelle Monarchie.

a. Allgemeine Entwickelung.

Die PrVU. wurde in der Folgezeit vielfach geändert, z. T. im Sinne der Reaktion, so durch das PrG. vom 21. Mai 1852, das die Art. 94, 95 (Geschworenengericht) bezüglich der Zuständigkeit für politische und Preßdelikte einschränkte, und das PrG. vom 30. Mai 1855, das die Benennungen „Herrenhaus" und „Haus der Abgeordneten" für die I. und die II. Kammer einführte. Über die einzelnen Änderungen vgl. S. 522. Der 1910 unternommene Versuch einer Wahlrechtsreform scheiterte (vgl. S. 574). Am einschneidendsten war die Annahme der Verfassung des Norddeutschen Bundes (vgl. oben S. 196). Ihr war ein schwerer Verfassungskonflikt vorausgegangen. Zwar hatte mit dem Antritte der Regentschaft durch den Prinzen von Preußen, den späteren König Wilhelm I., das im ganzen gemäßigt liberale Ministerium Hohenzollern-Auerswald die Führung der Geschäfte übernommen (1858—1862, „neue Ära"). Nun hatte jedoch die gelegentlich des Krieges Österreichs gegen Frankreich und Sardinien 1859 vorgenommene Mobilmachung des preußischen Heeres dessen Neuordnung als unaufschiebbar erwiesen. 1860 wurde daher dem Landtag ein von dem Prinzregenten und dem damaligen Kriegsminister von Roon ausgearbeiteter Plan einer Heeresreorganisation vorgelegt, der auf der allgemeinen Wehrpflicht, der dreijährigen Dienstzeit und der Erhöhung der Frie-

densstärke beruhte und natürlich eine beträchtliche Vermehrung der jährlichen Heeresausgaben nach sich ziehen mußte. Die Reorganisation wurde vom Abgeordnetenhause vorläufig bis zum 30. Juni 1861 bewilligt, von der Regierung aber als dauernd behandelt (Fahnenweihe!). Das hierdurch hervorgerufene, durch andere Vorkommnisse (feierliche Krönung Wilhelms I., Ablehnung der Grundsteuer und der Zivilehe durch das Herrenhaus) verstärkte Mißtrauen in die Absichten der Regierung führte dazu, daß die Opposition (namentlich die aus der Fraktion „Jung Lithauen" entstandene Deutsche Fortschrittspartei, S. 262) bei den Wahlen 1861 und 1862 die Mehrheit im Abgeordnetenhause erhielt, worauf die von der Regierung als dauernde Ausgabe in das Ordinarium des Etats eingestellten Kosten der Heeresreorganisation zunächst in das Extraordinarium überwiesen und am 23. September 1862 mit 308 gegen 11 Stimmen gestrichen wurden. Am 24. September 1862 berief darauf König Wilhelm den damaligen preußischen Gesandten in Paris, Otto von Bismarck, an die Spitze des Ministeriums.

Bismarck wurde als Sohn des altadligen Rittmeisters Karl Wilhelm Ferdinand von Bismarck und der Luise Wilhelmine Mencken, einer Tochter des Kabinettsrats Friedrichs des Großen, Mencken, am 1. April 1815 auf dem Familiengute Schönhausen in der Altmark geboren, studierte seit 1832 in Göttingen (Korps Hannovera), wurde 1835 Auskultator in Berlin, 1837 Regierungsreferendar in Potsdam, 1838 Einjährig-Freiwilliger beim Gardejägerbataillon, später beim 2. Jägerbataillon in Greifswald. Er übernahm 1845 das um die Hälfte verkleinerte Stammgut Schönhausen, wurde dort Deichhauptmann und 1847 in den sächsischen Provinziallandtag gewählt, als dessen Mitglied er auch in den Vereinigten Landtag eintrat. Hier sowie als Mitglied der Zweiten Kammer (1849) bekannte er sich als Anhänger ultrakonservativer und junkerlicher Anschauungen. 1851 wurde er Bundestagsgesandter in Frankfurt a. M., 1859 Gesandter in Petersburg, 1862 Gesandter in Paris.

Bereits 1861 hatte Bismarck dem König eine Denkschrift über den Verfassungskonflikt überreicht. Am 24. September 1862 wurde er zum interimistischen Vorsitzenden des Staatsministeriums und kurz darauf zum Ministerpräsidenten und Minister der auswärtigen Angelegenheiten ernannt. Durch diese Berufung eines „reaktionären Junkers" wurde das Mißtrauen des Abgeordnetenhauses noch vermehrt. Der Konflikt brach offen aus, als das Herrenhaus (entgegen der Vorschrift des Art. 62 PrVU., wonach Staatshaushaltsetats vom Herrenhause nur im ganzen angenommen oder abgelehnt werden dürfen) das von der Regierung vorgelegte Budget mit den Heereskosten annahm, was das Abgeordnetenhaus für verfassungswidrig erklärte. Die Regierung führte nun die Verwaltung bis 1866 ohne verfassungsmäßig zustande gekommenes Budget fort. Erst nach dem glücklichen Kriege von 1866 wurde der Konflikt beigelegt, indem die Regierung einen Gesetzentwurf einbrachte, durch den sie die Erteilung

der Indemnität nachsuchte, d. h. „Enthebung von der Verantwortung dafür, daß der Staatshaushalt ohne gesetzliche Feststellung eines Etats geführt worden" war (vgl. S. 476). Die Indemnitätsvorlage wurde im September 1866 angenommen, wobei sich die versöhnlichen Mitglieder der Fortschrittspartei (Forckenbeck, Lasker, Twesten) aus dieser noch immer unversöhnlichen Partei absonderten, um alsbald die neue Fraktion der nationalen Partei, die Vorläuferin der „Nationalliberalen Partei" des Norddeutschen Reichstags, zu gründen (S. 262).

b. Die Verwaltungs- und Finanzreform wurde erst nach dem deutsch-französischen Kriege in umfassender Weise wieder aufgenommen.

Eingreifende finanzielle Neuerungen (Aufhebung der Binnenzölle, S. 401, neue Klassen-, Gewerbe-, Verbrauchs-, Stempelsteuergesetze) hatten zuletzt die Gesetze von 1818—1822, das Gesetz über die Klassen- und klassifizierte Einkommensteuer von 1851 und die Grundsteuerreform von 1861 gebracht. Die Befreiung des Grundbesitzes war durch die Gemeinheitsteilungsordnung von 1821 und die Ablösungsgesetzgebung von 1850, die Gewerbefreiheit durch die Gewerbeordnung von 1845 weiter gefördert worden. Die Verordnung vom 2. Januar 1849 „über die Aufhebung der Privatgerichtsbarkeit und des eximierten Gerichtsstandes, sowie über die anderweite Organisation der Gerichte" hatte über 6000 Patrimonialgerichte beseitigt, die Verordnung vom 3. Januar 1849 „über die Einführung des mündlichen und öffentlichen Verfahrens mit Geschworenen in Untersuchungssachen" das Strafverfahren reformiert (beide Verordnungen waren oktroyiert). Dagegen gelangten die Gemeindeordnung und die Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 11. März 1850 nicht zur Durchführung; vielmehr blieb von dieser Gesetzgebung nur das noch heute gültige Polizeiverwaltungsgesetz vom 11. März 1850 übrig, und im Osten lebte die gutsherrliche patrimoniale Polizeigewalt nochmals auf. Man beschränkte sich 1853—1856 auf den Erlaß der noch jetzt in Kraft stehenden (S. 616) Städteordnungen für die östlichen Provinzen, Westfalen und die Rheinprovinz sowie die Ergänzung bzw. Neuredaktion der Landgemeindeordnungen von 1841 und 1845 für die beiden letztgenannten Provinzen und das Gesetz vom 14. April 1856, betr. die Landgemeindeverfassungen in den sechs östlichen Provinzen, das immer noch die patrimoniale Verwaltung des flachen Landes zur Voraussetzung hatte. Hier griff erst die Kreisordnung für die östlichen Provinzen von 1872 ein, die außerdem die Kreisvertretung zweckmäßiger und gerechter organisierte und die Selbstverwaltung betonte. Im Jahre 1875 ergingen die Provinzialordnung für dieselben Provinzen und das Gesetz über die Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren, 1876 und 1880 die älteren Gesetze über die Zuständigkeit und über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung. Das folgende Jahrzehnt war verschiedenen Novellen

zu den vorerwähnten Gesetzen (Landesverwaltungsgesetz vom 30. Juli und Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883) und der Ausdehnung der Reform auf die übrigen Provinzen gewidmet, die dann 1891 mit der Landgemeindeordnung für die östlichen Provinzen im wesentlichen zum Abschlusse kam. Am 7. Juni 1909 wurde mit Rücksicht darauf, daß sich der gegenwärtige Verwaltungsapparat den erheblich gesteigerten Anforderungen des modernen Lebens nicht mehr voll gewachsen zeigte, durch Kgl. Erlaß eine Immediatkommission unter dem Vorsitze des Ministers des Innern berufen mit dem Auftrage, Vorschläge für die Reform der gesamten inneren Verwaltung auszuarbeiten. Unter dem 15. Juli 1910 wurden vom Minister des Innern und vom Finanzminister Grundzüge für eine vereinfachte Geschäftsordnung der Regierungen den Regierungspräsidenten übersandt; von größerer Bedeutung sind die Arbeiten der Kommission für die Dezentralisation der Geschäfte sowie die Vereinfachung des Instanzenzugs und des Verfahrens in Beschwerde- und Verwaltungsstreitsachen (vgl. S. 594 über den Entwurf einer Novelle zum LVG.).

Die Steuergesetzgebung wurde von Miquel 1891 bis 1895 unter stärkerer Heranziehung der wohlhabenden Klassen, Sicherung richtiger Einschätzung und Regelung des kommunalen Abgabewesens neu geordnet. über die seitherige Entwicklung vgl. S. 687 ff.

c. Die Ostmarkenpolitik.

Im Gegensatze zu den übrigen östlichen Provinzen blieb in der Provinz Posen die ständische Verfassung der Kreise und der Provinz (Kreisordnung vom 20. Dezember 1828 und PrG. vom 27. März 1824 wegen Anordnung der Provinzialstände für das Großherzogtum Posen) angesichts der nationalen Gegensätze in der Bevölkerung im wesentlichen erhalten (vgl. S. 511). 1815 aus Teilen des 1793 erworbenen „Südpreußens" und des 1772 erworbenen Netzedistrikts gebildet, hatte die Provinz als „Großherzogtum Posen" anfänglich einen Statthalter aus polnischem Geschlechte (den Fürsten Anton Radziwill) gehabt, während zahlreiche höhere Beamtenstellen gleichfalls mit Polen besetzt wurden. Die darnach noch oft, zuletzt 1890—1893, wiederholten Versöhnungsversuche der preußischen Regierung führten zwar zur wirtschaftlichen Hebung der Bevölkerung, vermochten aber das Ziel der Ostmarken- oder Polenpolitik, die Einordnung der Untertanen polnischer Zunge in den preußischen Staat, nicht zu erreichen. 1886 griff daher Bismarck zu dem in der deutschen Geschichte bewährten Mittel der Kolonisation (vgl. oben S. 505), „um die Verhältniszahl zwischen der polnischen und deutschen Bevölkerung möglichst zu verbessern zum Vorteile der Deutschen". Dies war der Ursprung der preußischen Ansiedlungsgesetzgebung, PrG. vom 26. April 1886, betr. die Beförderung deutscher Ansiedelungen in den Provinzen Westpreußen und Posen, geändert durch die Gesetze vom 20. April 1898, 1. Juli 1902, 20. März 1908 und 28. Mai 1913, deren

vorletztes dem Staat ein — freilich erst nach über vier Jahren erstmalig angewandtes — Enteignungsrecht verlieh (L. III § 18a22; vgl. ferner PrG. vom 10. August 1904, S. 308, und das „Besitzfestigungsgesetz" vom 26. Juni 1912, das der Regierung 100 Millionen Mark im Interesse der Festigung und Stärkung des deutschen ländlichen Besitzstands in den national gefährdeten Teilen der Provinzen Ostpreußen, Pommern, Schlesien und Schleswig-Holstein zur Verfügung stellt). Über die von manchen erhobenen rechtlichen Bedenken vgl. S. 308, 533. Auch über die praktischen Erfolge der vorerwähnten Gesetzgebung, deren Durchführung die Polen vielfach tatkräftig entgegenwirken (vgl. RGZ. 77 419), sind die Ansichten geteilt, wenngleich der Rückgang der Deutschen zum Stillstande gekommen zu sein scheint.

1. Die deutschnationalen Bestrebungen in der Ostmark finden ihren amtlichen Vereinigungspunkt in der dem Staatsministerium unterstellten „Ansiedlungskommission". Diese setzt sich nach der auf Grund von § 12 des PrG. vom 26. April 1886 erlassenen, durch das PrG. vom 20. 3. 1908 ergänzten KglV. vom 21. 6. 1886 zusammen aus:

α. den Oberpräsidenten von Posen und Westpreußen;

β. je einem Kommissarius des Ministerpräsidenten, der Minister für Landwirtschaft, des Innern, der Finanzen und der geistlichen und Unterrichtsangelegenheiten;

γ. den vom König auf je drei Jahre ernannten sonstigen Mitgliedern, von denen je eines auf Vorschlag der Landwirtschaftskammern für Posen und Westpreußen ernannt wird.

Der für Ansiedlungszwecke zur Verfügung gestellte Fonds betrug nach dem PrG. vom 26. April 1886 100 Mill. Er wurde 1898 und 1902 auf 350 Mill. erhöht; außerdem wurden weitere 100 Mill. zum Ankauf von Gütern zur Verwendung als Domänen sowie für Forsten bewilligt. Durch PrG. vom 20. März 1908 wurden nochmals 250 Mill. bewilligt, von denen 75 Mill. zur Umwandlung bäuerlicher Güter in Ansiedlungsrentengüter und zur Förderung der Seßhaftmachung von Arbeitern auf dem Lande (mittelst Prämien), 50 Mill. zum Erwerb größerer Güter zwecks Weiterveräußerung als Rentengüter bestimmt sind. Für Ansiedlungszwecke sind hiernach — mit den 100 Mill. des Besitzfestigungsgesetzes vom 26. Juni 1912 (s. o. — 800 Mill. M. aufgewendet worden.

2. Die privaten Bestrebungen zur Erhaltung des Deutschtums in den national gefährdeten Staatsteilen des Ostens (Westpreußen, Posen, Schlesien) vereinigen sich in dem 1894 gegründeten (seit 1899 so genannten) Deutschen Ostmarkenverein. Sein Organ ist „Die Ostmark". Die Gegner bezeichnen ihn nach den Anfangsbuchstaben seiner drei Gründer (Ferdinand v. Hansemann-Pempowo — Sohn David Hansemanns, des Gründers der Diskontogesellschaft —, Hermann Kennemann-Klenka, Heinrich v. Tiedemann-Seeheim) als HKT-Verein, seine Mitglieder als Hakatisten.

Zweiter Abschnitt.

Das geltende Staats- und Verwaltungsrecht des Preußischen Staates.

A. Die Verfassung.

§ 69. Die Verfassung.

a. Einteilung.

Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850 („PrVU.") zerfällt in elf Titel.

I.	Vom Staatsgebiete	Art. 1, 2.
II.	Von den Rechten der Preußen . .	Art. 3—42.
III.	Vom Könige	Art. 43—59.
IV.	Von den Ministern	Art. 60, 61.
V.	Von den Kammern	Art. 62—85.
VI.	Von der richterlichen Gewalt . .	Art. 86—97.
VII.	Von den nicht zum Richterstande gehörigen Staatsbeamten . .	Art. 98.
VIII.	Von den Finanzen	Art. 99—104.
IX.	Von den Gemeinden, Kreis-, Bezirks- und Provinzialverbänden	Art. 105.
ohne Titelzählung	Allgemeine Bestimmungen . . .	Art. 106—111.
	Übergangsbestimmungen . . .	Art. 112—119.

b. Verfassungsänderungen.

Die PrVU. vom 31. Januar 1850 ist durch zahlreiche spätere Gesetze verändert worden.

1. Ausdrückliche Änderungen des Wortlauts der Verfassungsurkunde sind herbeigeführt:

α. zu Art. 15, 16, 18 (die Kirche betreffend) durch das diese Art. aufhebende PrG. vom 18. Juni 1875,

β. zu Art. 26 (Unterrichtswesen) durch PrG. vom 10. Juli 1906 (lex Schiffer, vgl. unten o),

γ. zu Art. 40, 41 (Lehen und Fideikommisse) durch PrG. vom 5. Juni 1852,

δ. zu Art. 42 (Freiheit des Grundeigentums) durch PrG. vom 14. April 1856,

ε. zu Art. 65—68 (erste Kammer) durch PrG. vom 7. Mai 1853 und 30. Mai 1855,

ζ. zu Art. 69 (Mitgliederzahl des Abgeordnetenhauses) durch PrG. vom 30. April 1851, 17. Mai 1867, 23. Juni 1876, 28. Juni 1906,

η. zu Art. 73 (Legislaturperiode) durch PrG. vom 27. Mai 1888,

ϑ. zu Art. 74 durch das die Mitglieder der Oberrechnungskammer von der Mitgliedschaft im Landtag ausschließende PrG. vom 27. März 1872,

ι. zu Art. 76 (Einberufung der Kammern) durch PrG. vom 18. Mai 1857,

κ. zu Art. 80 (Beschlußfähigkeit) durch PrG. vom 30. Mai 1855,

λ. durch Einfügung des Art. 87 a (gemeinschaftliche Gerichte) gemäß PrG. vom 19. Februar 1879,

μ. zu Art. 88 (keine übertragung anderer besoldeter Ämter an Richter) durch das diesen aufhebende PrG. vom 30. April 1856,

ν. zu Art. 94, 95 (Geschworenengerichte) durch PrG. vom 21. Mai 1852,

ξ. zu Art. 105 (Kommunalverbände) durch PrG. vom 24. Mai 1853,

ο. zu Art. 112 (Unterrichtswesen) und 114 (Polizeiverwaltung) durch die diese übergangsbestimmungen aufhebenden PrG. vom 10. Juli 1906 und 14. April 1856.

2. Suspendiert sind die Art. 70—72, 74 I (Wahlen zum Abgeordnetenhause); vgl. Art. 115 und PrG. vom 24. Juni 1891, 29. Juni 1893 und 28. Juni 1906 Art. IV. Über die zweifelhafte Frage der Suspension der Art. 20—25 s. S. 546.

3. Zu Art. 4 ist das PrG. vom 10. Juni 1854, betr. die Deklaration der VU. in bezug auf die Rechte der mittelbar gewordenen Deutschen Reichsfürsten und Grafen, ergangen.

4. Wesentliche Änderungen sind ohne ausdrückliche Umgestaltung des Wortlauts der PrVU. durch die Errichtung des Norddeutschen Bundes, sowie durch dessen und des Deutschen Reichs Gesetzgebung verursacht worden, besonders zu Titel II (von den Rechten der Preußen, S. 531) und VI (von der richterlichen Gewalt).

c. Geltungsbereich der PrVU.

Ist die PrVU. in die nach ihrem Erlasse neuerworbenen Gebiete durch Gesetz eingeführt worden, etwa entsprechend dem RG. betr. die Einführung der Ver-

fassung des Deutschen Reichs in Elsaß-Lothringen? Die preußischen Gesetze von 1866 und vom 18. Februar 1891 (Helgoland) setzen ausdrücklich einen Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verfassung in den neuen Landesteilen fest, während z. B. das PrG. vom 12. März 1850, betr. die Vereinigung der Hohenzollernschen Fürstentümer mit Preußen, über die Einführung der PrVU. keinerlei Bestimmungen enthält. Gleichwohl gilt das preußische Verfassungsrecht auch dort gemäß dem Grundsatze, daß bei Einverleibungen neuer Gebiete in einen Einheitsstaat der Staatseinheit die Verfassungseinheit entsprechen muß (vgl. S. 530).

d. Die PrVU. und das Verfassungsrecht.

Wie die RV. (S. 204), enthält auch die PrVU. nicht nur (materielles) Verfassungsrecht, und umgekehrt ist nicht das ganze materielle Verfassungsrecht in der PrVU. niedergelegt. Art. 109 erhält ausdrücklich die bestehenden Gesetze und Verordnungen, soweit sie der PrVU. nicht zuwiderlaufen, in Kraft.

So sind noch staatsrechtliche Vorschriften des ALR. über das Gewohnheitsrecht in Geltung (z. B. Einl. §§ 3, 4; vgl. ferner das Publikationspatent zum ALR. vom 5. Februar 1794 Ziff. VII; durch AGBGB. Art. 89[1] nur für das bürgerliche Recht außer Kraft gesetzt), und diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen des ALR. haben nach dem zu c. Ausgeführten Geltung im ganzen Staatsgebiete.

1. Gegen das geschriebene Verfassungsrecht ist bei Zugrundelegung der Vorschriften des ALR. Einl. §§ 1 ff. (vgl. L. I § 4 c 1 β) die Bildung sowohl allgemeinen als partikulären Gewohnheitsrechts völlig ausgeschlossen. In Ergänzung des Gesetzes (praeter, nicht contra legem) wird partikuläres Gewohnheitsrecht vom ALR. zwar anerkannt; seine Zulassung ist aber auf dem Gebiete des Verfassungsrechts unmöglich, weil in dem zu einer verfassungsmäßigen Einheit verbundenen Staatskörper nicht örtlich verschiedene Verfassungsgrundsätze gelten können. Für das Verwaltungsrecht ist dieser Grundsatz nicht durchschlagend; denn wie die verschiedenen Städte-, Landgemeinde- usw. Ordnungen zeigen, ist verwaltungsrechtlich eine verschiedene Behandlung der einzelnen Landesteile sehr gut möglich. Vgl. noch Recht 14 337.

2. Ob die erwähnten Vorschriften des ALR. auf das Verfassungsrecht anwendbar sind, ist allerdings bestritten, z. B. von G. Meyer, der das Gewohnheitsrecht als Quelle des Staatsrechts an sich anerkennt. Andere wollen dem Gewohnheitsrechte für das Verfassungsrecht, manche selbst für das Verwaltungsrecht die

Geltung überhaupt absprechen. So leitet Fleiner aus den die Freiheit und das Eigentum sichernden Verfassungsbestimmungen (z. B. PrVU. Art. 5) den vom Gesetzgeber gewollten Rechtsgrundsatz „der pflichtenfreien Sphäre" des Untertanen ab; eine von der Verwaltungsbehörde oder von den Untertanen betätigte abweichende Übung stelle sich daher als Gesetzesverletzung, nicht als „gesetzmäßige Verwaltung" (S. 164) dar. Er gewährt vielmehr dem Gewohnheitsrechte zur Ergänzung des geschriebenen Rechts ausnahmsweise nur da eine Stätte, wo mangels gesetzlicher Regelung eine rechtliche Ordnung unabweisbar ist. Die herrschende Lehre und die Praxis sind anderer Ansicht: Die Observanz, d. h. das in einem begrenzten Kreis ausgebildete Gewohnheitsrecht, spielt ohne Rücksicht auf die soeben angegebene Beschränkung im öffentlichen Recht eine große Rolle. Zahlreich sind die Entscheidungen, die sich mit der observanzmäßigen Abwälzung der Straßenreinigungspflicht von der an sich verpflichteten Gemeinde auf die Anlieger befassen (vgl. RGZ. 52 423; 76 113). Mitunter regeln die Sondergesetze auch die Zulässigkeit einschlägiger Observanzen: Das PrG. über die Reinigung öffentlicher Wege vom 1. Juli 1912 erhält bestehende Observanzen aufrecht und schließt neue contra legem aus (§ 3); vgl. ferner PrWasserG. vom 7. April 1913 § 113 I. — Über die Autonomie der Gemeinden und weiteren Kommunalverbände s. S. 143, 586.

I. Das Staatsgebiet und seine Bewohner.

§ 70. Das Staatsgebiet.*)

a. Umfang des Staatsgebiets.

Art. 1 der PrVU. bestimmt: „Alle Landesteile der Monarchie in ihrem gegenwärtigen Umfange bilden das preußische Staatsgebiet". Hieraus ergibt sich, daß sämtliche Landesteile des preußischen Staates eine geschlossene Einheit bilden: es gibt keine „preußischen Staaten" mehr, sondern nur einen preußischen Staat.

Ältere Gesetze sprechen von den „preußischen Staaten", so insbesondere das ALR. vom 5. Februar 1794 („Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten"), aber auch z. B. noch das „Allgemeine Berggesetz für die preußischen Staaten" vom 24. Juni 1865. Ebenso lautete der Titel der PrGS. bis zum 31. Dezember 1906 noch: „Gesetzsammlung für die Königlichen Preußischen Staaten" (geändert durch Allerh. Erlaß vom 24. November 1906 in: „Preußische Gesetzsammlung"). Diese Sprechweise führt darauf zurück, daß dem Kerne der Preußischen

*) Brecher, Darstellung der territorialen Entwicklung des Brandenburgisch-Preußischen Staates von 1415 bis jetzt (18. A.).

Staaten, der Kurmark Brandenburg, nach und nach bisher selbständig gewesene und zerstreut liegende Länder zuwuchsen (S. 508), welche eine Zeitlang noch eine gewisse Sonderstellung aufwiesen (S. 510). Auch heute ist der Rechtszustand nicht in allen Provinzen Preußens der gleiche, so z. B. nicht auf dem Gebiete der Kommunalverwaltung (unten § 78), und auch auf dem Gebiete der Rechtspflege bestanden in den einzelnen Landesteilen bis in die neueste Zeit Verschiedenheiten, welche betreffs des formellen Rechts erst durch die am 1. Oktober 1879 in Kraft getretene Reichsjustizgesetzgebung, betreffs des materiellen Rechts erst durch das am 1. Januar 1900 in Kraft getretene BGB. und seine Nebengesetze beseitigt sind, wenn auch nicht vollkommen.

Von einem „Königreiche Preußen" konnte von vornherein übrigens schon deshalb keine Rede sein, weil Kurfürst Friedrich III., als er 1701 für seine nicht zum Reiche gehörenden Besitzungen in Preußen die Königswürde erlangte, nur einen Teil von Preußen besaß. Er nannte sich (als König Friedrich I.) daher auch nicht König von Preußen, sondern nur König in Preußen. Erst Friedrich der Große nahm nach der ersten Teilung Polens (nach H. Schulze dagegen schon 1744) den Titel „König von Preußen" an (S. 510).

In der PrVU. vom 31. Januar 1850 ist der inzwischen erfolgte Zusammenschluß aller preußischen Landesteile zu einem einheitlichen Staatswesen schon in der Überschrift „Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat" zum Ausdrucke gelangt.

1. Die Entwicklung des Staatsgebiets seit der Belehnung des Hohenzollern Friedrich I. (wegen der vorhergehenden Zeit vgl. S. 505) wird durch die Übersicht Anh. II veranschaulicht.

2. Nicht zum preußischen Staate gehört das Fürstentum Waldeck, dessen Verwaltung von Preußen jedoch durch Akzessionsvertrag seit 1867 (vgl. jetzt den Akzessionsvertrag vom 2. März 1887) übernommen worden ist.

Über Neutral-Moresnet vgl. S. 22; es gehört weder einem Land- noch einem Reichstagswahlkreis an (RGSt. 38 299).

b. Einteilung und Veränderungen.

1. Einteilung des Staatsgebiets.

Das gesamte Staatsgebiet ist für die Zwecke der Verwaltung in Provinzen, für die Zwecke der Rechtspflege in Oberlandesgerichtsbezirke eingeteilt.

α. Nach der Verordnung vom 30. April 1815 wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden sollte

der preußische Staat in zehn Provinzen (mit 5 Militärabteilungen und 25 Regierungsbezirken) zerfallen, nämlich: Preußen (Ostpreußen und Litauen), Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien, (Großherzogtum) Posen, Sachsen, Westfalen, Kleve-Berg, Großherzogtum Niederrhein. 1829 wurden Preußen und Westpreußen zu einer Provinz Preußen, Kleve-Berg und Niederrhein zur Rheinprovinz vereinigt. Den so vorhandenen acht „älteren" Provinzen, von denen zuweilen Westfalen und Rheinprovinz als „westliche" Provinzen den übrigen sechs „östlichen" Provinzen (Brandenburg, Preußen, Pommern, Schlesien, Posen und Sachsen) gegenübergestellt werden, traten 1866 infolge der Eroberungen die „neuen" Provinzen Schleswig-Holstein, Hannover und Hessen-Nassau hinzu. 1877 wurde Preußen wieder in Ost- und Westpreußen geteilt.

Heute hat Preußen hiernach 12 Provinzen, die in 35 Regierungsbezirke mit 483 Land- und 108 Stadtkreisen geteilt sind (über die amtliche Reihenfolge vgl. AE. vom 4. September 1869): Ostpreußen (Regierungsbezirke Königsberg, Gumbinnen, Allenstein, letzterer durch KglV. vom 14. Oktober 1905 aus bisher zu den Regbez. Königsberg und Gumbinnen gehörigen Kreisen gebildet), Westpreußen (Danzig, Marienwerder), Brandenburg (Potsdam, Frankfurt a. O.; über Berlin s. u. S. 612), Pommern (Stettin, Köslin, Stralsund — Statthalter: Prinz Eitel Friedrich von Preußen), Posen (Posen, Bromberg), Schlesien (Breslau, Liegnitz, Oppeln), Sachsen (Magdeburg, Merseburg, Erfurt), Schleswig-Holstein (Schleswig), Hannover (Hannover, Hildesheim, Lüneburg, Stade, Osnabrück, Aurich), Westfalen (Münster, Minden, Arnsberg), Hessen-Nassau (Kassel, Wiesbaden), Rheinprovinz (Koblenz, Düsseldorf, Köln, Trier, Aachen). Selbständige Verwaltungsbezirke sind daneben der Stadtbezirk Berlin (seit 1880, vgl. Landesverwaltungsgesetz vom 30. Juli 1883 § 1, S. 612) und (als 36. Regbez.) der Regierungsbezirk Sigmaringen mit 4 Oberämtern.

β. Dagegen bestehen (seit 1906) 14 Oberlandesgerichte, nämlich Königsberg, Marienwerder, Berlin,

Breslau, Stettin, Posen, Kiel, Naumburg, Celle, Hamm, Kassel, Frankfurt a. M., Köln, Düsseldorf.

Die Oberlandesgerichte decken sich hiernach z. T. nicht mit den Provinzen (vgl. Z. I § 10[9]).

γ. Noch weniger decken sich die Provinzen jetzt mit den Armeekorpsbezirken (S. 295). Dagegen fallen die Provinzgrenzen großenteils mit den Oberzolldirektionsbezirken (S. 696) und den Bezirken der Versicherungsanstalten (L. I § 70 c 1), die Regierungsbezirke im allgemeinen mit den Oberpostdirektionsbezirken (S. 387) und den Bezirken der Oberversicherungsämter (Erlaß vom 8. Juni 1912) zusammen. Die (21) Eisenbahndirektionsbezirke (H. II § 31 c 2 β) sind überwiegend ohne Rücksicht auf die Einteilung zu α gebildet.

δ. Die Vermessung des gesamten Staatsgebiets erfolgt durch die Landestriangulation, indem über das ganze Land ein trigonometrisches Netz gelegt und Marksteine errichtet werden. Über die hierbei in Frage kommenden Enteignungen (durch den Landrat, unter Vorbehalt des Rechtswegs betreffs der von ihm festgesetzten Entschädigung) vgl. PrG. vom 7. Oktober 1865, betr. die Errichtung und Erhaltung von Marksteinen, nebst Ergänzungen vom 7. April 1869, 3. Juni 1874 und 24. Mai 1901 und L. III § 18[a] Anm. 22. Das Vermessungswesen steht unter oberster Leitung des Zentraldirektoriums der Vermessungen unter dem Vorsitze des Chefs des Generalstabes der Armee. Der Kenntlichmachung der Landesgrenze dienen topographische Merkzeichen, wie Grenzsteine, Grenzpfähle, Tafeln usw., die vielfach mit Hoheitszeichen (geschützt durch StGB. § 135) versehen sind.

2. Veränderungen des Staatsgebiets.

α. Unteilbarkeit.

Die durch die Goldene Bulle (1356, S. 188) für die Kurlande, sodann in immer strengerem Maße für die Hohenzollernschen Lande überhaupt durch die Hausgesetze (S. 551) festgestellte Unteilbarkeit ist in die PrVU. übernommen worden. Aus Art. 2: „Die Grenzen dieses Staatsgebiets können nur durch ein Gesetz verändert werden" i. V. mit Art. 53 (S. 551), folgt, daß, soweit nicht besondere Gesetze ergehen, das preußische Staatsgebiet unveräußerlich und unteilbar ist.

Nach StGB. § 81[4] wird wegen Hochverrats mit lebenslänglichem Zuchthaus oder lebenslänglicher Festungshaft bestraft, wer es unternimmt, das Gebiet eines Bundesstaats ganz

oder teilweise einem anderen Bundesstaate gewaltsam einzuverleiben oder einen Teil desselben vom ganzen loszureißen.

β. Veränderungen des Staatsgebiets selbst können hiernach nur durch Gesetz erfolgen.

a. Grenzregulierungen im weiteren Sinne (vgl. oben S. 213) fallen hierunter, wenn ein Austausch, Erwerb oder Verlust von ihrer Begrenzung nach unstreitigen Gebietsteilen stattfindet (konstitutive Grenzregulierung), nicht auch, wenn es sich lediglich um Feststellung zweifelhafter Grenzen handelt (deklarative Grenzregulierung oder Grenzregulierung i. e. S.).

b. Da Art. 2 ein Gesetz erfordert, so muß richtiger Ansicht nach auch die Gesetzesform (Art. 62, nicht die des verfassungsändernden Gesetzes, Art. 107) gewahrt werden; es genügt also nicht die formlose Genehmigung des die Gebietsveränderung vereinbarenden Staatsvertrags. Die strengere Anschauung ist nach längerem Schwanken auch in der Praxis zur Herrschaft gelangt; vgl. z. B. PrGS. 13 263.

c. Zweifelhaft ist die Behandlung einiger Sonderfälle: des Kondominats und der Unionen. Dabei ist davon auszugehen, daß die völkerrechtliche Vertretungsmacht des Königs (Art. 48, S. 560) nach außen nicht beschränkt ist (S. 176). Staatsrechtlich (für das Innenverhältnis) ergibt sich folgendes:

1) Das Kondominat (S. 22) ist eine Gebietshoheit zu gesamter Hand. Seine Begründung (z. B. 1864 über Schleswig-Holstein und Lauenburg) enthält keine Veränderung der Staatsgrenzen und fällt daher nicht unter Art. 2.

2) Personal- und Realunionen (S. 108) haben ebenfalls keine Gebietsveränderung zur Folge. Art. 2 ist deshalb richtiger Ansicht nach (Anschütz) auch hier unanwendbar. Eine andere Frage ist, ob eine vom König von Preußen herbeigeführte Personal- oder Realunion abgesehen von dem — nach dem vorstehenden nicht in Betracht kommenden — Art. 2 der Zustimmung des Landtags wegen PrVU. Art. 55 bedarf. Art. 55 lautet: „Ohne Einwilligung beider Kammern kann der König nicht zugleich Herrscher fremder Reiche sein". Ob diese Vorschrift auch den Erwerb deutscher, oder nur den außerdeutscher Gebiete betrifft, ist vor allem gelegentlich des Erwerbs des Elbherzogtums Lauenburg durch den König von Preußen (Gasteiner Vertrag, 1865, S. 194) zwischen der preußischen Regierung und dem (Konflikts-, S. 517) Abgeordnetenhause streitig geworden (s. u. S. 530).

Daß unter Umständen — abgesehen von Art. 2 und 55 — zu einer Union die Einwilligung des Landtags erforderlich werden kann, z. B. wegen Übernahme von Lasten (Art. 48) oder Änderung der Verfassungseinrichtungen (Art. 107), steht außer Frage.

3) Die Union ist eine Verbindung mehrerer Staaten; sie setzt deren Selbständigkeit voraus (S. 106). Erwirbt der König als Oberhaupt des Staats Gebiete, die keine staatliche Selbständigkeit besitzen (Jadebusen) oder ihre Selbständigkeit

einbüßen (Hohenzollern-Hechingen und -Sigmaringen), so erwirbt er sie für den Staat und ist staatsrechtlich verpflichtet, die Einverleibung gemäß Art. 2 herbeizuführen („Inkorporationszwang" nach Anschütz). So ist u. a. auch 1866 mit Hannover usw. verfahren worden (vgl. die Tabelle S. 723). Kommt das Inkorporationsgesetz nicht zustande, so kann die Regierung das nur völkerrechtlich erworbene Gebiet nicht durch Begründung einer Personal- oder Realunion behalten; sie muß es vielmehr wieder aufgeben. Erwerb für den Staat i. S. dieser Ausführungen nimmt die herrschende Lehre stets dann an, wenn er „durch Anwendung der Staatskräfte" erfolgt.

Streitig war und ist die Beurteilung des Falles Lauenburg: Während Bismarck behauptete, daß der König über das durch Personalunion mit Preußen verbundene Herzogtum frei verfügen könne, verlangte das Abgeordnetenhaus 1866 die Vorlegung eines Gesetzentwurfs, betr. die Vereinigung Lauenburgs mit dem preußischen Staatsgebiete. Das Staatsministerium lehnte damals die Annahme des Beschlusses ab, weil es verfassungswidrige Beschlüsse weder annehmen noch aufbewahren wolle, und erst 1876 erging das Vereinigungsgesetz am 23. Juni. In der Wissenschaft wird der 1866 von der Regierung vertretene Standpunkt überwiegend bekämpft, namentlich mit der Begründung, Lauenburg sei 1865 völkerrechtlich für den preußischen Staat erworben worden und habe, weil ohne staatliche Selbständigkeit, zu Preußen nicht in das Verhältnis einer Personalunion gesetzt werden können.

γ. Inwieweit die Zuständigkeit des Deutschen Reichs die Bestimmungen der Preußischen Verfassung beschränkt hat, darüber vgl. oben S. 214.

δ. Über den Rechtszustand in neuerworbenen Landesteilen (wozu rein deklarative Grenzregulierungen S. 529, nicht zu rechnen sind) treffen vielfach die Vereinigungsgesetze ausdrücklich Bestimmung. Mangels solcher tritt das Verfassungsrecht i. e. S. — wegen des Erfordernisses der Verfassungseinheit für den einheitlichen Staat (S. 524) — mit der Einverleibung von selbst in Kraft, nicht dagegen auch das Verwaltungs- und sonstige Recht (vgl. über diese nicht unbestrittene Frage RGZ. 48 280; 71 230 und oben S. 524).

Für (konstitutiven) Grenzregulierungen schrieb die KabO. vom 29. März 1837 das Inkrafttreten der preußischen Gesetze und Verordnungen vor unter Ermächtigung der zuständigen Minister, in solchen Fällen den Zeitpunkt der Einführung zu bestimmen. Ob diese KabO. jetzt außer Kraft ist oder ob sie noch für die 1815 neu oder wiedererworbenen Provinzen (Anschütz) oder —

als Verfassungsrecht — für den ganzen Staat gilt (Bornhak), ist streitig.

ε. Über die Veränderungen der (Verwaltungs-, Gerichts-) Bezirke innerhalb des Staatsgebiets enthält die PrVU. keine Bestimmungen; Art. 2 ist auf sie nicht anwendbar.

Doch sind in neueren Gesetzen hierüber ausdrückliche Vorschriften getroffen: Änderungen der Provinz- und Kreisgrenzen erfordern ein Gesetz (Provinzialordnung vom 22. März 1881 § 4, Kreisordnung vom 19. März 1881 § 3), nicht dagegen Änderung der Regierungsbezirke (außer in Hessen-Nassau, weil dort für beide Regierungsbezirke noch besondere Kommunalverbände bestehen, ProvO. f. Hessen-Nassau vom 8. Juni 1885 §§ 1, 2), der Land- und Stadtgemeinden (Landgemeindeordnung vom 3. Juli 1891 § 2, Städteordnung vom 30. Mai 1853 § 2). Bei Bezirksveränderungen innerhalb des Staatsgebiets treten nach der mitunter angefochtenen Rechtsprechung des OVG. (48 21; anders KGJ. 27 C 49) die Polizeiverordnungen des inkorporierenden Bezirks in der Regel ohne weiteres auch in dem zuwachsenden Gebiet in Kraft.

Änderungen der Bezirke und des Sitzes der Amts-, Land- und Oberlandesgerichte erfordern stets ein Gesetz; vgl. PrVU. Art. 89, GGGVG. §§ 3 ff., AGGVG. vom 24. April 1878 §§ 21, 37, 47 und Z. I §§ 10^{9}, 14^{1}.

§ 71. Die Bewohner des Staatsgebiets.*)

a. Allgemeines.

1. „Von den Rechten der Preußen" sollen nach der Überschrift des II. Titels die Art. 3—42 der PrVU. handeln. Der Inhalt entspricht freilich der Überschrift nur teilweise. Es finden sich nämlich außer den ihrer allgemeinen rechtlichen Bedeutung nach oben S. 129 erörterten sog. Grundrechten auch bloße Verweisungen auf künftige Gesetze (z. B. Art. 3) sowie Direktiven für den Gesetzgeber (z. B. Art. 20—26), endlich sogar Pflichten der Preußen (Art. 34 ff., Wehrpflicht).

Gegenwärtig sind die meisten dieser Vorschriften gegenstandslos, teils infolge des Eingreifens der Reichsgesetzgebung, teils infolge Aufhebung durch das Landesrecht (Art. 15, 16, 18 aufgehoben durch PrG. vom 18. Juni 1875) oder infolge Ausbleibens der in Aussicht gestellten Gesetze (vgl. Art. 17; über Art. 20—26 unten S. 545). Als geltendes Recht er-

*) Beutner, Die Rechtsstellung der Ausländer nach Titel II der PrVU. (13).

kennt daher Bornhak von den Grundrechten nur noch an: Art. 4 teilweise (Gleichheit vor dem Gesetze, S. 533; vgl. aber auch hier bereits das RG. vom 3. Juli 1869, betr. die Gleichberechtigung der Konfessionen in bürgerlicher und staatsbürgerlicher Beziehung, S. 311), Art. 9 (Unverletzlichkeit des Eigentums, S. 541), Art. 13 (Erlangung der Korporationsrechte durch Religionsgesellschaften, Ki. § 4 b 1 β a), Art. 14 (Zugrundelegung der christlichen Religion bei den mit der Religionsübung zusammenhängenden Staatseinrichtungen, Ki. § 4 b 1 β b), Art. 32 (Petitionsrecht, S. 547), Art. 40, 41, 42 [2] (Untersagung der Errichtung von Lehen und Auflösung des Lehnsverbands; Unanwendbarkeit auf Thronlehen und feuda extra curtem; Aufhebung der aus dem gerichts- und schutzherrlichen Verbande, der früheren Erbuntertänigkeit und der früheren Steuer- und Gewerbeverfassung herrührenden Verpflichtungen — über all dies ist in der Deutschen Rechtsgeschichte zu handeln). Geltung kann außerdem aus dem II. Titel noch der Art. 36 (beschränkte Verwendung der bewaffneten Macht zu polizeilichen Zwecken, S. 298) beanspruchen.

2. Inhaltlich sind, wie Bornhak mit Recht hervorhebt, die Grundrechte fast ausnahmslos Gegenstand des Verwaltungsrechts; sie sind daher, wie die Preß-, Vereins- und Versammlungsfreiheit, auch in der gegenwärtigen Darstellung gehörigen Orts behandelt. Die allgemeine Bedeutung der wichtigen Grundsätze der Gleichheit vor dem Gesetze (unten b), sowie der Freiheit der persönlichen Betätigung (unten § 72) rechtfertigt jedoch ein Eingehen darauf an dieser Stelle; daran anschließend ist, weil gleichfalls von umfassender Bedeutung, das Petitionsrecht (unten § 73) zu erörtern.

3. Der Wortlaut „Von den Rechten der Preußen" darf nicht zu der Vorstellung verleiten, als ständen die Grundrechte nur preußischen Staatsangehörigen zu. Zweifellos gehören die Grundrechte zu den „bürgerlichen Rechten" i. S. von RV. Art. 3 I (S. 227), zu deren Genusse der Angehörige jedes Bundesstaats in jedem andern Bundesstaat unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen ist. Streitig ist aber, ob der Titel II auch für Ausländer gilt. Das formale Prinzip der gesetzmäßigen Verwaltung ist freilich auch zugunsten des Ausländers anzuerkennen. Daß aber auch materiell Inländer und Ausländer in ihren bürgerlichen Rechten (und Pflichten) grundsätzlich gleichgestellt werden müssen,

ist bereits S. 318 dargelegt. Titel II der PrVU. steht dem nicht entgegen. Er grenzt nicht sowohl die Inländer gegenüber den Ausländern, als vielmehr die Staatsgewalt im Verhältnisse zur Freiheit der ihr unterworfenen Personen ab (Anschütz).

Vgl. auch ALR. Einl. § 41 (soweit öffentlichrechtlich durch AGBGB. Art. 89 nicht aufgehoben): „Fremde Untertanen haben . . ., bei dem Betriebe erlaubter Geschäfte in hiesigen Landen, sich aller Rechte der Einwohner zu erfreuen, so lange sie sich des Schutzes der Gesetze nicht unwürdig machen." Ein Unterschied wird von manchen (Beutner) noch in der Richtung gemacht, daß grundrechtliche Bestimmungen des Titels II zu Ungunsten der Preußen in der Regel nur durch Verfassungsänderung, zum Nachteile von Ausländern durch einfaches Gesetz geändert werden können.

Über die Rechtsstellung der Ausländer im einzelnen vgl. S. 317 und S. 548 (Petitionsrecht).

b. Die Gleichheit vor dem Gesetze.

1. Wenn die PrVU. in Art. 4,1 den Grundsatz aufstellt: „Alle Preußen sind vor dem Gesetze gleich", so ist damit nicht, wie man wohl mitunter gemeint hat, eine Anweisung für den Gesetzgeber, sondern für diejenigen, die das Gesetz anwenden, erteilt: Richter und Verwaltungsbeamte sollen die Gesetze gegen jedermann gleich anwenden. Das Beamtensteuerprivileg (S. 645) oder die verschiedene Regelung der Disziplinarverhältnisse der richterlichen und der nichtrichterlichen Beamten (S. 642) verstößt daher ebensowenig wie die Ostmarkengesetzgebung (S. 520) gegen die Verfassung.

Aus dem eben entwickelten Grundsatze leitet Fleiner die Folgerung ab: die Verwaltungsbehörde, der die Befugnis zur Regelung einer Materie auf dem Verordnungswege zustehe, dürfe nicht stattdessen durch Einzelbefehle das Erforderliche von Fall zu Fall anordnen. Die preußische Praxis (OVG. 49 369) befolgt dagegen die Ansicht, daß im allgemeinen alles, was Gegenstand einer abstrakten Polizeiverordnung (vgl. S. 671) sein könne, unter den sonstigen Voraussetzungen auch Gegenstand einer polizeilichen Verfügung für den Einzelfall werden könne.

2. Wirkliche Gleichheit des Gesetzes, d. h. gleichförmige Rechtsstellung aller preußischen Staatsangehörigen, verbürgt PrVU. Art. 4 Satz 2: „Standesvorrechte (d. h. Vorrechte des Geburtsstandes) finden nicht statt". Dieser Grundsatz ist aber in

Wahrheit nicht zur Durchführung gelangt. Es gibt auch heute noch in Preußen — wie in den meisten anderen Bundesstaaten — einen privilegierten Stand, den hohen Adel. Er umfaßt die Gesamtheit der Familien, die entweder jetzt noch souverän sind (in Preußen das Königliche Haus, unten γ) oder zur Zeit des alten Deutschen Reiches souverän waren (die Reichsstandschaft hatten), aber — namentlich durch die Rheinbundakte und spätere Vorgänge — ihre Souveränität verloren hatten: „Mediatisierte" (unten α, soweit der Verlust auf den kriegerischen Ereignissen von 1866 beruht, „Depossedierte" genannt, unt. β).

α. Die Mediatisierten.

Art. XIV der deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815 gewährleistete „den im Jahr 1806 und seit dem mittelbar gewordenen ehemaligen Reichsständen und Reichsangehörigen in Gemäßheit der gegenwärtigen Verhältnisse in allen Bundesstaaten einen gleichförmig bleibenden Rechts-Zustand"; dazu rechnete Art. XIV: die Ebenbürtigkeit, die Stellung der privilegiertesten Klasse, insbesondere in Ansehung der Besteuerung, und die Aufrechterhaltung aller ihrer, „nicht zu der Staatsgewalt und den höheren Regierungsrechten gehörenden" Rechte und Vorzüge, insbesondere Freizügigkeit, Autonomie über ihre Güter und Familienverhältnisse (jedoch sollen die diesbezüglichen Verfügungen „dem Souverän vorgelegt und bey den höchsten Landesstellen zur allgemeinen Kenntnis und Nachachtung gebracht werden"), privilegierten Gerichtsstand, Befreiung von der Militärpflicht, „Ausübung der bürgerlichen und peinlichen Gerechtigkeitspflege" mindestens in erster Instanz und die Polizei sowie die Aufsicht in Kirchen-, Schul- und Stiftungssachen auf ihren Besitzungen.

Dem ehemaligen — nicht reichsständischen, also nie souverän gewesenen, sondern nur reichsunmittelbaren, d. h. keinem Landesherrn untertan gewesenen — Reichsadel wurden ebenfalls Freizügigkeit, Autonomie, Anteil an Landstandschaft, Patrimonialgerichtsbarkeit, Ortspolizei, Kirchenpatronat und privilegierter Gerichtsstand zugesichert; „diese Rechte werden jedoch nur nach der Vorschrift der Landesgesetze ausgeübt". Vgl. L. I § 3 b.

Nach Wiederherstellung der Bundesverfassung „deklarierte" zur Beseitigung dieses Eingriffs in die bundesvertraglich garantierten Rechte des hohen Adels ein PrG. vom 10. Juni 1854, das auch in den 1866 erworbenen Provinzen gilt (streitig), die PrVU. dahin, daß sie einer Wiederherstellung derjenigen durch die Gesetzgebung seit dem 1. Januar 1848 verletzten Rechte und Vorzüge nicht entgegenstehe, welche den mittelbar gewordenen deutschen Reichsfürsten und Grafen, deren

Besitzungen 1815 und 1850 der Monarchie einverleibt worden seien, auf Grund ihrer früheren staatsrechtlichen Stellung im Reich und der von ihnen besessenen Landeshoheit zuständen, sofern die Beteiligten sie nicht ausdrücklich vertraglich aufgegeben hätten. Zwei Kgl. Verordnungen vom 12. November 1855 ordneten demgemäß die Wiederherstellung des privilegierten Gerichtsstands und zur sonstigen Ausführung der Wiederherstellung Verhandlungen über die jedem einzelnen Hause zustehenden Rechte an. Der Streit zwischen der Regierung und dem Abgeordnetenhaus über die Gültigkeit der mit fast sämtlichen Standesherren geschlossenen „Rezesse" wurde durch das PrG. vom 15. März 1869 beigelegt, das die Mittel zur Erfüllung der in ihnen auf die Staatskasse übernommenen Verbindlichkeiten bereitstellte, anderseits aber die Ausführung der Wiederherstellung fortan nur im Wege besonderer Gesetze zuließ; solche ergingen noch unter dem 27. Juni 1875 und 25. Oktober 1878.

Die Vorrechte*) der standesherrlichen Familien bestimmen sich jetzt nach Reichs- und in zweiter Linie nach Landesrecht. Da das heutige Deutsche Reich nicht der Rechtsnachfolger des Deutschen Bundes ist (S. 200), bedarf die Landesgesetzgebung auf den reichsgesetzlich nicht geregelten Gebieten zu etwaigen Beschränkungen der standesherrlichen Privilegien nicht der Zustimmung des Reichs. Die Mediatisierten (vgl. für Preußen Bornhak, Preuß. Staatsrecht I § 51) genießen hauptsächlich folgende Vorzüge:

a. nach Reichsrecht: 1) die beschränkte Autonomie (EGBGB. Art. 58, L. I § 3 b 1 β), 2) den privilegierten Gerichtsstand in dem landesgesetzlich bestimmten Umfang (EGGVG. § 7, FGG. § 189, Z. I § 11 b 2), 3) die Befreiung von der Wehrpflicht und von der Quartierleistungslast im Frieden (RG. vom 9. November 1867 § 1, vom 25. Juni 1868 § 4);

b. nach preußischem Landesrecht: 1) die Zugehörigkeit zum hohen Adel und demzufolge das Recht der Ebenbürtigkeit (KglV. vom 21. Juni 1815, vgl. ferner L. I § 12 f 1 a und RGZ. 2 145), 2) gewisse Ehrenrechte (Titel, Wappen, Ehrenwort „Herr", Gebrauch des pluralis maiestatis, Kirchengebet usw., Ausführungsinstruktion vom 30. Mai 1820 §§ 6 ff.), die nach der Beseitigung durch die PrVU. in den Rezessen (s. oben) großenteils wieder hergestellt wurden, 3) Gemeindeeinkommensteuerbefreiung gemäß KommAbgG. § 40 III (wegen der Kreisabgaben vgl. dagegen PrG. vom 23. April 1906 § 7 VI; die Befreiung von der Staatseinkommensteuer wurde gegen Entschädigung durch PrG. vom 18. Juli 1892 beseitigt), 4) das Recht auf Anhörung vor der Ernennung

*) Rehm, Die juristische Persönlichkeit der standesherrlichen Familie (11); Schücking, Sonderstellung der Mediatisierten (09).

bestimmter Verwaltungsbeamten (z. B. Kreisordnungen für Westfalen und für die Rheinprovinz § 99), 5) erbliche Berechtigung im Herrenhause (KglV. vom 12. Oktober 1854 wegen Bildung der Ersten Kammer § 2[2]).

Über den Erwerb des hohen Adels vgl. L. I § 12 f 1 α. Der niedere Adel (L. I § 12 f 1 β) gewährt keine rechtlichen Vorzüge mehr; für ihn gilt noch z. T. ALR. II, 9.

β. Die Depossedierten.

Außer den Mediatisierten gehören dem hohen Adel — abgesehen von den noch gegenwärtig souveränen Familien — an und nehmen eine rechtlich bevorzugte Stellung ein die Mitglieder des vormaligen Hannoverschen Königshauses, des vormaligen Kurhessischen, des vormaligen Herzoglich Nassauischen, des Herzoglich-Holsteinischen und des Hohenzollernschen Fürstenhauses.

a. Den Depossedierten ist reichsrechtlich Befreiung von der Wehrpflicht und der Einquartierungslast im Frieden gewährleistet (angezweifelt von Anschütz unter enger Auslegung des Begriffs „Mitglieder regierender Häuser" in den RG. vom 9. November 1867 § 1 und 25. Juni 1868 § 4), ferner Autonomie (EGBGB. Art. 57, L. I § 3 b 1 β, vgl. auch Z. I § 11[20], [21], insbesondere über die prozessuale Sonderstellung, über das Unterbleiben der Eintragung des Bauvermerks BauforderG. vom 1. Juni 1909 § 12 II, L. III § 67 b c 1 α). Nicht ausdrücklich gesetzlich anerkannt, aber unbestritten ist ihre fortdauernde Ebenbürtigkeit. Landesgesetzlich steht ihnen Freiheit von der staatlichen Einkommen- und Ergänzungssteuer zu (EinkSteuerG. § 3, ErgStG. § 3).

b. Auf die Mitglieder des Herzoglich Holsteinischen Fürstenhauses sind die auf die Depossedierten bezüglichen Vorschriften der Reichsgesetze durch das RG. vom 25. März 1904 erstreckt worden. Die Befreiung von der staatlichen Einkommen- und Ergänzungssteuer gilt jedoch für das Holsteinische Fürstenhaus nicht. Die vermögensrechtliche Stellung ist bereits oben S. 195 besprochen. Das herzogliche Haus Schleswig-Holstein-Sonderburg gehört nicht zu den standesherrlichen Familien, bildet aber einen selbständigen Zweig eines in Deutschland (Holstein und Lauenburg) vormals souveränen Hauses, nämlich der älteren königlichen Linie (vgl. S. 78). Die Häupter der Augustenburger und der Sonderburger Linie gehören jedoch dem Herrenhause mit erblicher Berechtigung an.

c. Das fürstliche Haus Hohenzollern (seit 1869 blüht nur noch die Linie Sigmaringen, vgl. die Stammtafel im Anhange) gehört zwar nicht zur königlichen Familie, ist namentlich auch nicht thronfolgeberechtigt, wohl aber bildet es, z. T. „durch die Staatspraxis" (Anschütz), eine Art Seitenlinie des Gesamthauses Hohenzollern. Im Gegensatze zum Königshaus ist das fürstliche Haus katholisch. Die zu a. erwähnten reichsgesetzlichen Vorschriften kommen auch hier zur Anwendung. Im übrigen gründet sich die Rechtsstellung des

Fürstenhauses wesentlich auf den im PrG. vom 12. März 1850 in Bezug genommenen Vertrag vom 7. Dezember 1849 (vgl. ferner den Allerh. Erl. vom 14. August 1852 und Z. I § 11 [20]).

1) Der Chef des Hauses, dem gegenwärtig das Prädikat „Königliche Hoheit" beigelegt ist, ist berechtigt, den Orden des fürstlichen Hauses von Hohenzollern mit Zustimmung des Königs zu verleihen, und gehört mit erblicher Berechtigung dem Herrenhaus an (KglV. vom 12. Okt. 1854 § 2 [1]). Er übt die Familiengewalt über die Mitglieder des fürstlichen Hauses (so Bornhak, anders Arndt), ist aber in wichtigen Beziehungen (z. B. bei Vermählung eines Prinzen oder einer Prinzessin) durch Befugnisse des Königs, des Hauptes des Gesamthauses, beschränkt (Nachtrag zum fürstl. HausG., vom 26. März 1851; eine weitere Änderung ist unter dem 9. Januar 1893 erfolgt).

2) Die Mitglieder des Fürstl. Hauses Hohenzollern sind befreit von der staatlichen Einkommen- und Ergänzungssteuer (EinkStG. § 3, ErgStG. § 3), der Gemeindeeinkommensteuer (KommAbgG. § 40, vgl. jedoch Hohenzollernsche Gemeindeordnung vom 2. Juli 1900 § 98 V), die Fürstlich Hohenzollernschen Schlösser von den Steuern vom Grundbesitz in Hohenzollern (HohenzGemO. § 98 II).

γ. Rechtsstellung des Königlichen Hauses.

Die bevorzugteste Klasse der Untertanen bilden die Mitglieder des Königlichen Hauses. Ihm gehören an: die Königin, die Königlichen Witwen, die Prinzen und Prinzessinnen, die vom ersten Erwerber der Landeshoheit in hausgesetzlich giltiger, durch Männer vermittelter Ehe abstammen und nicht, z. B. durch Austritt oder wie Prinzessinnen durch Verheiratung mit Mitgliedern fremder Häuser, ausgeschieden sind, endlich die ebenbürtigen Gemahlinnen und Witwen der Prinzen. Unebenbürtig sich verheiratende Prinzessinnen scheiden nach Gemeinem Privatfürstenrecht aus ihrem Hause nicht aus, ihre Familienrechte ruhen nur für die Dauer der Ehe, während sie nach dem fürstlich hohenzollernschen Hausgesetze von 1821 „alle Ansprüche an das Haus verlieren".

a. Während nach dem Staatsrechte des alten Reichs die Mitglieder des hohen Adels reichsunmittelbar und nicht Untertanen des Familienoberhauptes waren, wich die preußische Rechtsentwicklung hiervon infolge der Souveränität des Königs in Preußen schon unter Friedrich Wilhelm I. ab; er begegnete bereits (wie Bornhak hervorhebt) dem vom Kaiser versuchten Eingreifen in den Prozeß des Kronprinzen mit der Erklärung, daß er nötigenfalls den Kronprinzen in Preußen richten lassen werde, wo er souverän sei (d. h. in Ostpreußen).

b. Die reichsgesetzlichen Vergünstigungen (S. 536) kommen selbstverständlich den Mitgliedern des Königshauses in erster Linie zugute (vgl. noch DJZ. 09 1483, Z. I § 11 [20, 21] und über den Umfang der Autonomie des Königshauses auf dem Gebiete des Privatrechts ALR. II, 13, 17 f.: beschränkt auf

Rechtsangelegenheiten, welche die Personen- und Familienrechte des Landesherrn und seines Hauses betreffen). Besonderen strafrechtlichen Schutz gewähren die §§ 96, 97, 100 StGB.

c. Nach preußischem Rechte steht den Mitgliedern des Hauses, außer gewissen Ehrenrechten (Prädikat „Königliche Hoheit"; bzgl. des Kronprinzen vgl. S. 241), zu: die Befreiung von den staatlichen Personalsteuern (EinkStG. § 3, ErgStG. § 3) und der Gemeindeeinkommensteuer (KommAbgG. § 40, bzgl. der Kreisabgaben vgl. PrG. vom 23. April 1906 § 7 VI). Dem Staatsrate gehören die Prinzen nach Erreichung des 18. Lebensjahres, dem Herrenhause dagegen nur kraft königlicher Berufung an (KglV. vom 20. März 1817 Ziff. 4, KglV. vom 12. Oktober 1854 § 1). Der Familien- und Disziplinargewalt des Königs entspricht seine Verpflichtung zur Unterhaltsgewährung (Apanage), ohne daß indessen dem einzelnen Familiengliede der Rechtsweg auf die Rente offenstände (Bornhak). Über das königlich-prinzliche Familienfideikommiß s. unten S. 562.

b. Innerhalb des Königshauses sind — neben dem König — noch besonders privilegiert nach Reichsrecht:

1) Die Königin durch Befreiung von der Erbschaftssteuer (ErbschStG. § 13), dem Grundstücksübertragungsstempel (ReichsstempelG. vom 3. Juli 1913 § 90), der Zuwachssteuer (ZuwStG. § 30, vgl. übrigens wegen Fortfalls des Reichsanteils oben S. 472).

2) Die Königin und die Königl. Witwen durch Gewährung der Porto- und Telegrammgebührenfreiheit (RG. vom 5. Juni 1869 § 1 und KaisV. vom 2. Juni 1877 § 1); dieselben sind nach dem LandesstempelG. (Neufassung vom 30. Juni 1909 § 5) von der Entrichtung der Stempelsteuer befreit.

Die Rechtsstellung des Königs und die Bedeutung der Hausgesetze ist im § 74 erörtert. Dem Kronprinzen ist das Fürstentum Ols als Thronlehn verliehen.

§ 72. Die Freiheitsrechte.

a. Übersicht.

Der Zweck des im Art. 4 (S. 533) ausgedrückten Gleichheitsprinzips ist, wie S. 533 angedeutet, die Verhütung willkürlicher Behandlung der Untertanen. Damit aber der Rechtsstaat diese Aufgabe restlos erfüllen kann, genügt es nicht, wie in Art. 4 geschehen, die willkürlich unterschiedliche Behandlung der der Staatsgewalt Unterworfenen zu verbieten; es bedarf vielmehr auch der Regelung des Verhältnisses der richterlichen und besonders der vollziehenden Gewalt zum Einzelwesen, der staatsgrundgesetzlichen Festlegung, daß diese nur kraft gesetz-

licher Ermächtigung in die Sphäre des einzelnen eingreifen darf. Dieser Grundsatz der gesetzmäßigen Verwaltung (S. 164) ist in den Art. 5. ff., 27 ff. PrVU. in wichtigen Anwendungsfällen durchgeführt; hierin sehen Anschütz und andere die hauptsächliche Bedeutung der angeführten Verfassungsvorschriften im Gegensatze zu Arndt, der ihnen namentlich die Abgrenzung zwischen den Gegenständen der Gesetzgebung und denen des von ihm verteidigten „selbständigen Verordnungsrechts" (vgl. darüber S. 576) entnimmt. Die Aufzählung der „Freiheitsrechte" im Titel II ist nicht erschöpfend, viele von ihnen sind zudem inzwischen reichsgesetzlich geregelt. Unter Ausscheidung der letzteren (vgl. oben S. 422, 434, Z. I § 10 a 3 und H. II § 33 b 4) und der im Kirchenrechte (Ki. § 4 b 1 β b) behandelten Artikel über die Freiheit der Religionsübung sind an dieser Stelle die folgenden zu betrachten.

b. Die persönliche Freiheit.

Sie ist in Art. 5 gewährleistet unter Verweisung auf das Gesetz, das die Bedingungen und Formen bestimmt, unter welchen eine Beschränkung, insbesondere eine Verhaftung, zulässig ist (d. h. seitens der Staatsorgane; um die privatrechtlichen Beziehungen, z. B. BGB. § 229 — Festnahme eines fluchtverdächtigen Schuldners im Wege der Selbsthilfe — handelt es sich hier und in den folgenden Artikeln nicht). Von dem zur Ausführung erlassenen PrG. vom 12. Febr. 1850 zum Schutze der persönlichen Freiheit sind die §§ 1—5, 11—13 durch StPO. §§ 112 ff., 102 ff. außer Kraft gesetzt.

Nach dem noch giltigen § 6 sind die Polizeibehörden und andere Beamte, denen gesetzlich die Pflicht obliegt, Verbrechen und Vergehen nachzuforschen, sowie die Wachtmannschaften befugt, Personen in polizeiliche Verwahrung zu nehmen, wenn der eigene Schutz dieser Personen oder die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sittlichkeit, Sicherheit und Ruhe diese Maßregeln dringend erfordern. Auf diese Bestimmung gründet sich z. B. die „Schutzhaft" Betrunkener und Geisteskranker. Die in Verwahrung genommenen Personen müssen jedoch spätestens im Laufe des folgenden Tages in Freiheit gesetzt oder es muß in dieser Zeit das Erforderliche zur Überweisung an die zuständige Behörde veranlaßt werden. Über die Befugnis des Mili-

tärs zur Festnahme von Zivilpersonen vgl. S. 299. Die Zulässigkeit der Freiheitsbeschränkung kann aber auch aus den allgemeinen gesetzlichen Befugnissen der Behörden hervorgehn, z. B. aus ALR. II, 17, 10 (S. 661) i. V. mit LVG. § 132, der die Behörde ermächtigt, die in Ausübung der öffentlichen Gewalt getroffenen, durch ihre gesetzlichen Befugnisse gerechtfertigten Anordnungen durch bestimmte Zwangsmittel, u. a. durch Androhung von Geldstrafen und äußerstenfalls durch unmittelbaren Zwang, durchzusetzen. Hiernach kann die Polizei im Notfalle den Vater einsperren, der die Impfung seines Kindes hindern will, dem Raucher, der an verbotener Stelle raucht, die Zigarre aus dem Munde nehmen, die Trennung eines ärgerniserregenden Konkubinats erzwingen, die Zwangsgestellung (Sistierung) eines, trotz Vorladung zur Auskunftserteilung, Ausgebliebenen vornehmen (der Zeugniszwang in Strafsachen ist jedoch Vorbehalt des Richters, StPO. § 69) usw. Aus den angeführten Vorschriften wird ferner die Zulässigkeit der kriminalpolizeilichen Maßnahmen des „Erkennungsdienstes" zur Feststellung der Persönlichkeit von Verbrechern oder Verdächtigen abgeleitet, also namentlich die Körpermessung nach dem von Bertillon begründeten Verfahren (Bertillonage; Meßzentrale für das Deutsche Reich ist der Erkennungsdienst des Berliner Polizeipräsidiums), die daneben angewendete, von Galton nutzbar gemachte Daktyloskopie (Feststellung der Identität aus dem Fingerabdruck, eine von manchen ausländischen Verwaltungen nur noch allein angewandte Methode) und die photographische Aufnahme namentlich gewerbsmäßiger Verbrecher für das Verbrecheralbum; § 24 des KunstschutzG. vom 9. Januar 1907 deckt dagegen nicht die Herstellung, sondern nur die Vervielfältigung, Verbreitung und Zurschaustellung von Bildnissen für Zwecke der Rechtspflege und der öffentlichen Sicherheit. Aber auch auf andern als polizeilichen Gebieten sind Beschränkungen der persönlichen Freiheit in weitem Umfange gesetzlich vorgesehen. So kann die Gemeinde die Naturaldienste ihrer Angehörigen nach KommAbgG. § 68, für die Einrichtung von Pflichtfeuerwehren auch ohne dessen Beschränkungen in Anspruch nehmen (vgl. PrG. vom 21. Dezember 1904, nach welchem Polizeiverordnungen über die Verpflichtung der Einwohner zur persönlichen Hilfeleistung bei Bränden erlassen werden können, soweit das Feuerlöschwesen nicht durch Ortsstatut geregelt ist), und der Unterrichtszwang erscheint bekanntlich schon manchem jugendlichen Staatsbürger als eine merkliche Beschränkung seiner persönlichen Freiheit, aber auch hier heißt es: dura lex, sed ita lex (ALR. II, 12, 43). Nach StPO. § 116 II, V ist ferner die zwangsweise Ernährung eines Untersuchungsgefangenen statthaft.

c. Anwendungsfälle des Freiheitsprinzips.

Die soeben erörterten Beispiele entfernen sich inhalt-

lich bereits weit von den Freiheitsbeschränkungen, an die man in erster Linie zu denken pflegt (Verhaftung, Sistierung u. dgl.). Allein die Gewährleistung der persönlichen Freiheit hat, wie schon die Fassung des Art. 5[2] zeigt, eine umfassendere Bedeutung; sie schließt eigentlich die übrigen Freiheitsrechte in sich, so das in Art. 8 ausgesprochene (Strafen nur in Gemäßheit des Gesetzes). Die Verfassungsurkunde hat sie jedoch z. T. kasuistisch aufgezählt.

1. Die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 6, 1).

Auch hiervon bestehen — vgl. Art. 6, 2 — zahlreiche Ausnahmen, auf strafprozessualem Gebiete meist nach Reichsrecht (StPO. §§ 102 ff., 94 ff., vgl. aber auch EGStPO. § 6 II, 3 und PrG. vom 26. Juli 1897, betr. das Verwaltungsstrafverfahren bei Zuwiderhandlungen gegen die Zollgesetze usw., §§ 13 ff.: Beschlagnahme und Durchsuchung), im übrigen überwiegend nach Landesrecht; vgl. aber auch z. B. VZG. § 126, MargarineG. § 8, GewO. § 139 b.

Nach § 7 des PrG. vom 12. Februar 1850 (S. 539) darf in die Wohnung (d. h. das befriedete Besitztum) wider den Willen des Inhabers niemand eindringen, außer auf Grund einer aus amtlicher Eigenschaft folgenden Befugnis oder eines von einer gesetzlich dazu ermächtigten Behörde erteilten Auftrags. Eine solche Befugnis kann schon durch den § 6 desselben Gesetzes (S. 539) begründet sein, z. B. um einen Geisteskranken in Schutzhaft zu nehmen, nicht minder durch ALR. II, 17, 10, etwa zur Räumung eines einsturzdrohenden Hauses. Das Eindringen zur Nachtzeit (im Sommer: 9 Uhr abends bis 4 Uhr morgens, im Winter: 6 Uhr abends bis 6 Uhr morgens, also anders als in den Reichsjustizgesetzen, StPO. § 104, ZPO. §§ 188, 761, hier 9—4 bzw. 9—6) ist nach den §§ 8—10 des Ges. vom 12. Februar 1850 nur statthaft: im Fall einer Feuers- oder Wassersnot, einer Lebensgefahr oder eines aus dem Innern der Wohnung hervorgegangenen Ansuchens; diese Schranke gilt jedoch nicht für Orte, in denen während der Nachtzeit das Publikum unterschiedslos zugelassen wird, sowie für Militärvorgesetzte oder Beauftragte bezüglich der von Militärpersonen benutzten Wohnungen behufs Vollziehung dienstlicher Befehle.

2. Die Unverletzlichkeit des Eigentums (im weitesten Sinne) ist in Art. 9, 1 festgestellt, wohlverstanden auch wieder nur gegenüber der Verwaltung, nicht gegenüber dem Gesetzgeber.

Das Gesetz konnte das Vermögen des Königs von Hannover mit Beschlag belegen (S. 195) oder dem Staat ein Enteignungsrecht zur Sicherung des gefährdeten Deutschtums (S. 521) verleihen, und aus der allgemeinen Gesetzesklausel des § 10 II, 17 ALR. ergeben sich zahlreiche, durch Anordnung der Behörde verwirklichte öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkungen (Beispiel: die Anordnung der Anbringung eiserner Nottreppen in einem Theater oder einer Fabrik; vgl. ferner L. III § 18 a).

α. Ob und wieweit staatliche Akte, die in die Rechte des einzelnen eingreifen, einen Schadensersatzanspruch begründen, ist eine auch heute noch nicht völlig entschiedene Frage.*)

a. Zahlreiche Fälle sind allerdings gesetzlich besonders geregelt.

Es genüge zu erinnern an das PrG. vom 18. Juli 1892, betr. die Aufhebung der Befreiung von ordentlichen Personalsteuern gegen Entschädigung (also für einen gesetzgeberischen Eingriff), das RG. vom 20. Mai 1898, betr. die Entschädigung der im Wiederaufnahmeverfahren freigesprochenen Personen (also für einen Eingriff durch das Gericht) und das Reichsseuchengesetz § 29 (Entschädigung für auf polizeiliche Anordnung vernichtete Gegenstände). Im übrigen ist zu beachten:

Die PrVU. läßt in Art. 9, 2 die Entziehung oder Beschränkung des Eigentums nur aus Gründen des öffentlichen Wohls gegen vorgängige, in dringenden Fällen wenigstens vorläufig festzustellende Entschädigung nach Maßgabe des Gesetzes zu. Diese Vorschrift ist indes keine unmittelbar vom Richter anzuwendende Rechtsnorm, sondern nur „Direktive für den Gesetzgeber" (vgl. RGZ. 26 340; 45 253), und außerdem bezieht sie sich nur auf die Enteignung i. e. S. Insoweit ist das Programm bezüglich der Enteignung von Grundeigentum verwirklicht durch das EnteignungsG. vom 11. Juni 1874 (L. III § 18 a unter b) und verschiedene Sondergesetze wie das MarksteinG. (S. 528), das PrG. vom 20. März 1908 über Maßnahmen zur Stärkung des Deutschtums (S. 521), das FluchtlinienG. usw. (vgl. L. III § 18 a Anm. 22 und über das letzterwähnte Gesetz L. I § 29 II b 3 α); bezüglich der Enteignung von beweglichen Sachen, von Rechten und Unternehmungen finden sich gleichfalls zahlreiche, eine Entschädigung zuerkennende Vorschriften (vgl. L. III § 18 a Anm. 22—25).

---

*) Anschütz, Der Ersatzanspruch aus Vermögensbeschädigungen durch rechtmäßige Handhabung der Staatsgewalt (97). O. Mayer, Die Entschädigungspflicht des Staates nach Billigkeitsrecht (04). Fleiner, Öffentlichrechtliche Vorteilsausgleichung (04).

b. Aber auch *außerhalb des gesetzlich geregelten* Gebiets beeinträchtigt die rechtmäßige Handhabung der Staatsgewalt das Vermögen der Untertanen in mannigfacher, nicht minder einschneidender Weise. Eine Polizeiverordnung verpflichtet z.B. nach § 6 des PolVerwG. (S. 672) die Hausbesitzer der Stadt zum Anschluß an die städtische Wasserleitung und Kanalisation; können die Hausbesitzer von der Stadtgemeinde Ersatz der Anschließungskosten beanspruchen? Zur Beantwortung ist auf das ältere Recht (vgl. PrVU. Art. 109) zurückzugehn.

1) ALR. Einl. § 75 (aufrechterhalten durch AGBGB. Art. 89) bestimmt, daß der Staat denjenigen, der seine besonderen Rechte und Vorteile dem Wohle des gemeinen Wesens aufzuopfern genötigt werde, zu entschädigen gehalten sei, und ALR. I, 8, 31 (aufrechterhalten durch AGBGB. Art. 89) verpflichtet den Staat, für die Entschädigung des Eigentümers zu sorgen, dessen Recht zur Abwendung eines beträchtlich überwiegenden Schadens oder zur Verschaffung eines solchen Vorteils, sei es des Staates selbst oder anderer Bürger, eingeschränkt wird. Beide Vorschriften sind durch die, nach Ansicht des Reichsgerichts (RGZ. 72 88; vgl. auch RGZ. 64 186 über die allgemeine Geltung von ALR. Einl. § 75) in den neuen Provinzen ebenfalls anwendbare AKO. vom 4. Dezember 1831 authentisch interpretiert worden: wenn das Interesse der Gesamtheit eine „*Einrichtung in der Verwaltung*" fordere, die das Privateigentum des einzelnen gefährdet, so sei die Entschädigung des einzelnen aus dem Gesamtvermögen zu leisten. Indem den Einrichtungen in der *Verwaltung* die Betätigung der *Hoheitsrechte* im historischen Sinne (z. B. der Justizhoheit, der Militärverwaltung, der Aufsicht über öffentliche Verbände, der Gesetzgebung, RGZ. 79 64, einschließlich — ALR. II, 13, 6 — des Erlasses allgemeiner Polizei*verordnungen*) gegenübergestellt wurde, gelangte die herrschende Meinung dazu, nur die ersteren als „anspruchserzeugende Staatsakte" (Anschütz) beim Eingriff in wohlerworbene Rechte anzuerkennen.

2) Auf das vor allem in Betracht kommende Gebiet der *Polizei* angewendet, führt der so gefundene Grundsatz dazu, den Entschädigungsanspruch aus ALR. Einl. § 75 zuzulassen beim Erlasse polizeilicher *Verfügungen* (S. 673), sofern sie nicht lediglich allgemeine gesetzliche Eigentumsbeschränkungen verwirklichen (vgl. ALR. I, 22, 1 und 2, L. III § 18 [2]), dagegen abzulehnen beim Erlasse von allgemeinen Polizei*verordnungen*. In dem obigen Beispiel ist daher ein Schadensersatzanspruch der Hausbesitzer nicht gegeben (vgl. RGZ. 45 251 und im allgemeinen L. III § 18 [a] Anm. 26). Über die eigenartige Begründung des Ersatzanspruchs der Straßenanlieger bei Veränderung öffentlicher Wege vgl. L. I § 29 II b 3 α. Ob eine polizeiliche *Ver-*

fügung sich als einen Ersatzanspruch erzeugende besondere Eigentumsbeschränkung oder als eine nur die allgemeinen Schranken des Eigentums verwirklichende Anordnung darstellt, kann im Einzelfalle zweifelhaft sein; das Reichsgericht hat z. B. das erstere angenommen für eine bergpolizeiliche Auflage, daß zum Schutz eines auf der Oberfläche errichteten Wasserwerks im Bergwerk ein „Sicherheitspfeiler" festzulegen sei (RGZ. 70 387), und entgegengesetzt entschieden bezüglich einer Polizeiverfügung, die einem Kaliwerke im Interesse der Nachbarwerke die Anwendung eines diese gefährdenden Abbauverfahrens untersagte (RGZ. 72 85). Im Gegensatze zur herrschenden Anschauung und unter Verwerfung des Unterschieds von Polizeiverfügung und allgemeiner Polizeiverordnung, welch letztere so wenig wie jene ein Souveränitätsakt sei, will Arndt bei polizeilichen Eingriffen schlechthin den Entschädigungsanspruch auf das Vorhandensein einer grundlosen Bereicherung abstellen (vgl. Recht 10 394).

c. Seiner rechtlichen Natur nach wird der Entschädigungsanspruch aus ALR. Einl. § 75 vom Reichsgericht als dem Privatrecht angehörig, aber nicht als solcher aus unerlaubter Handlung angesehn und der gewöhnlichen Verjährung des § 195 BGB., nicht der dreijährigen des § 852 unterstellt (RGZ. 64 186; 78 202).

Darüber, ob eine polizeiliche Verfügung einen zur Entschädigung berechtigenden Eingriff in Privatrechte enthält, und über die Höhe der Entschädigung erklärt § 4 des PrG. vom 11. Mai 1842 über die Zulässigkeit des Rechtswegs in Beziehung auf polizeiliche Verfügungen (S. 675) ausdrücklich den Rechtsweg für zulässig. Passiv legitimiert ist, „wer den Schutz der schädigenden Einrichtung genießt" (RGZ. 78 343), also nicht immer der Fiskus oder die Gemeinde, sondern unter Umständen auch eine Privatperson. Über die Haftpflicht der Gemeinde für Schäden infolge der gegen Zusammenrottungen getroffenen Maßregeln („Tumultgesetz" vom 11. März 1850) vgl. L. II § 99[31].

β. Mit der vorstehend erörterten Frage, wann der Staat oder ein öffentlichrechtlicher Verband dem Untertan für die in rechtmäßiger Ausübung der öffentlichen Gewalt zugefügten Vermögensschäden ersatzpflichtig ist (vgl. auch EGBGB. Art. 109), darf nicht verwechselt werden die Frage, einmal wann der Staat für nichtobrigkeitliche Handlungen unmittelbar verantwortlich ist (vgl. BGB. §§ 89, 164, 278, 831), und ferner, wann er für den von Beamten in Ausübung der öffentlichen Gewalt zugefügten Schaden haftet (vgl.

EGBGB. Art. 77, das ReichshaftungsG. vom 22. Mai 1910 und das PrBeamtenhaftungsG. vom 1. August 1909 sowie L. I § 17[1]).

Kommt z. B. vor einem staatlichen Krankenhaus ein Passant dadurch zu Schaden, daß der Portier das ihm aufgetragene Streuen bei Glatteis unterließ, so bestimmt sich die Haftung des Fiskus nach BGB. § 831. Wird ein „zahlender" Patient unsachgemäß behandelt, so haftet der Fiskus für das Verschulden des Arztes nach BGB. § 278 (RGZ. 64 231, 83 71). Läßt bei einem Brande der Verwaltungsdirektor des Krankenhauses zur Rettung von Kranken die Wand des Nachbarhauses einschlagen, so ist der Fiskus nach BGB. §§ 89, 904 ersatzpflichtig. Wird mit Rücksicht auf das Krankenhaus eine in der Nähe befindliche Abdeckerei geschlossen, so findet gegen den Untersagungsbeschluß des Bezirksausschusses (GewO. § 51, S. 338, ZustG. § 112) die Beschwerde an den Handelsminister statt (ZustG. § 113); wegen der Entschädigung steht dagegen auch hier der Rechtsweg offen. Verbietet die Polizeibehörde einem Schankwirt unzulässigerweise (OVG. 59 362) allgemein die Verabreichung geistiger Getränke an die Insassen des Krankenhauses, dann kann jener nach dem von der herrschenden Meinung trotz EGGVG. § 11 noch als gültig angesehenen § 6 des PrG. vom 11. Mai 1842 über die Zulässigkeit des Rechtswegs usw. auf Schadensersatz aus BGB. § 839 erst klagen, nachdem die Verfügung im Wege der Beschwerde oder — LVG. § 131 — im Verwaltungsstreitverfahren als gesetzwidrig oder unzulässig aufgehoben ist (vgl. RGZ. 51 328). Aber selbst in diesem Falle könnte die Regierung in dem Schadensersatzprozesse noch den Konflikt gemäß EGGVG. § 11 und PrG. vom 13. Februar 1854, vgl. S. 651, Z. I § 12[10]) erheben (OVG. 8 408). Beides — die Anwendbarkeit des § 6 des PrG. vom 11. Mai 1842 und die Zulässigkeit des Konflikts — gilt auch zugunsten des Staats oder sonstigen öffentlichen Verbands, auf denen jetzt die im BGB. § 839 ausgesprochene Verantwortlichkeit an Stelle des Beamten lastet (Pr. BeamtenhaftungsG. vom 1. August 1909 §§ 2, 5, S. 651).

3. Die Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre.

Wie Art. 9, 2, so enthalten auch die von der Freiheit der Wissenschaft, dem Schul- und Unterrichtswesen handelnden Art. 20—26 ein Programm, „Direktiven für den Gesetzgeber".

α. Das Schul- und Unterrichtswesen selbst ist an anderer Stelle dargestellt (Ki. § 25). Hier bedarf es daher nur des Eingehens auf die Frage der Suspension jener Artikel. Artikel 26 verhieß in seiner

früheren Fassung ein besonderes Gesetz über das ganze Unterrichtswesen, und Art. 112 beließ es bis zu dessen Erlasse bei den geltenden gesetzlichen Bestimmungen. Es war streitig geworden, ob die Regelung durch ein einziges umfassendes Gesetz erfolgen müsse oder auch mehrere einzelne Gesetze zulässig seien. Zur Beseitigung dieser Streitfrage schreibt der Art. 26 in der Fassung des PrG. vom 10. Juli 1906 (lex Schiffer) unter Vereinigung des Inhalts beider Artikel und unter formeller Aufhebung des Art. 112 lediglich die Regelung des Schul- und Unterrichtswesens „durch Gesetz" vor und erhält „bis zu anderweitiger gesetzlicher Regelung" das geltende Recht aufrecht. Die Suspension der Art. 20—25 ist im übrigen geblieben, außer soweit die einzelnen Artikel durch Spezialgesetze zur Ausführung gelangt sind (vgl. ferner unten β).

Als Ausführungsgesetze sind namentlich anzuführen: zu Art. 23 I: Das PrG. vom 11. März 1872, betr. die Beaufsichtigung des Unterrichts- und Erziehungswesens, zu Art. 24 I, III und 25: das VolksschulunterhaltungsG. vom 28. Juli 1906 und die verschiedentlich abgeänderten und ergänzten Gesetze vom 26. Mai 1909, betr. das Diensteinkommen der Lehrer und Lehrerinnen an den öffentlichen Volksschulen, vom 6. Juli 1885, betr. die Pensionierung derselben, vom 4. Dezember 1899, betr. die Fürsorge für die Witwen und Waisen derselben, vom 14. Juni 1888, betr. die Erleichterung der Volksschullasten, usw.

Ob infolge der Suspension die Regierung bis zum Erlaß eines allgemeinen Unterrichtsgesetzes ein unbeschränktes Verordnungsrecht in Schulangelegenheiten hat, ist streitig (vgl. S. 577).

β. Art. 20 bestimmt: „Die Wissenschaft und ihre Lehre ist frei". Auch diese Vorschrift ist suspendiert, soweit sie sich auf die Unterrichtstätigkeit bezieht, für welche das ältere Recht noch anwendbar ist (vgl. Ki. § 25). Im übrigen ist dagegen Art. 20 in unmittelbarer Geltung, also z. B. zugunsten der wissenschaftlichen Forschung und der schriftstellerischen Tätigkeit des Forschers. Maßlose Freiheit wird dadurch selbstverständlich nicht gewährt; nur gegen die zweckwidrige Fesselung des Strebens nach systematischer Erkenntnis soll die Wissenschaft geschützt sein.

Gegen diesen Grundsatz verstoßen daher beispielsweise nicht Anordnungen über Versuche am lebenden Tiere (Vivisektion) an den Universitäten, sofern sie den Anforderungen der Humanität

neben den Interessen der wissenschaftlichen Forschung Rechnung tragen; vgl. den MinErl. vom 2. Februar 1885, wonach Tierversuche nur von den Professoren oder Dozenten oder unter deren Verantwortlichkeit ausgeführt, tunlichst Tiere niederer Ordnung verwendet und die Tiere, falls es mit dem Versuchszwecke nicht unvereinbar ist, vor dem Versuche betäubt werden sollen.

§ 73. Das Petitionsrecht.

a. Bedeutung.

1. Das Petitionsrecht, schon in der Bill of Rights von 1689 (S. 102) und in der belgischen Verfassung erwähnt (vgl. auch ALR. II, 20, 156 und 180), wurde in dem Patent vom 3. Februar 1847 § 20 nahezu ausgeschlossen: bei dem Vereinigten Landtage (S. 516) durften Bitten und Beschwerden von andern als Mitgliedern desselben weder angebracht noch zugelassen werden. Demgegenüber bedeutete PrVU. Art. 32, 1, der das Petitionsrecht allen Preußen zugesteht, eine erhebliche Erweiterung. In der Klarstellung dieser Verbesserung dürfte hauptsächlich der Wert der angeführten Verfassungsvorschrift zu erblicken sein, gleichgültig, ob man das Petitionsrecht für inhaltlos oder ob man es für ein subjektiv-öffentliches Recht (S. 130) erachtet (unter den Anhängern der letzteren Ansicht ist außerdem streitig, ob die darnach bestehende Verpflichtung zur Entgegennahme und Erledigung der Petition schon auf Grund des Art. 32 besteht, oder dadurch nur, soweit besondere Vorschriften sie regeln — vgl. z. B. Provinzialordnung für die östl. Prov. § 43, KreisO. für dieselben § 126, Geschäftsordnung des Herrenhauses §§ 29—31, des Abgeordnetenhauses § 29 — garantiert wird).

2. Die Reichsverfassung enthält keine dem Art. 32 der PrVU. entsprechende Bestimmung; manche wollen diese Lücke durch Zurückgehn auf das Landesstaatsrecht ausfüllen; vgl. noch unten c.

b. Gegenstand der Petition

können Bitten und Beschwerden im weitesten Sinne sein. Sie können sich richten an den König, die übrigen gesetzgebenden Faktoren, die Behörden oder Selbstverwaltungskörper. Beschränkt ist das Petitionsrecht u. a. in folgenden Beziehungen.

1. Für das Heer sind durch die militärischen Gesetze und die Disziplinarvorschriften Schranken gezogen (PrVU. Art. 39, MilStGB. §§ 101, 113: Verbot, zu einer gemeinsamen Vorstellung oder Beschwerde über militärische Angelegenheiten Unterschriften zu sammeln oder sich an einer solchen Beschwerde zu beteiligen).

2. Niemand darf den Kammern in Person eine Bittschrift oder Adresse überreichen (PrVU. Art. 81 II).

3. Zufolge RV. Art. 3 (S. 227) steht das Petitionsrecht nicht nur allen Preußen, sondern auch den sonstigen Reichsangehörigen zu. Den Ausländern wird es von vielen abgesprochen; nach der Praxis des Reichstags und des Landtags sind diese Körperschaften zur Entgegennahme und Beratung auch der Petitionen von Ausländern zuständig, jedoch nicht verpflichtet.

4. Petitionen unter einem Gesamtnamen sind nach PrVU. Art. 32, 2 nur Behörden und Korporationen gestattet. Dieser Beschränkung zuwiderlaufende Bittschriften können (und müssen nach Anschütz) zurückgewiesen werden; nach der GeschO. des Herrenhauses § 30 II werden sie unerörtert zurückgelegt. Allein auch das Petitionsrecht der Behörden und Korporationen erstreckt sich nicht über ihren gesetzlichen Wirkungskreis hinaus.

Das Oberverwaltungsgericht hat demgemäß die Petition einer Stadtverordnetenversammlung und des Magistrats auf Änderung der Wahlrechtsvorlage von 1910 für unstatthaft erklärt und die Klage des Magistrats auf Aufhebung der Beanstandungsverfügung (ZustG. § 15) abgewiesen (OVG. 59 48).

c. Die Wirkung

derjenigen Petitionen, die sich an den Reichstag oder den Landtag wenden, wird nach Lage der Dinge regelmäßig nicht die unmittelbare Erfüllung der Wünsche des Petenten sein können. Reichstag, Herrenhaus und Abgeordnetenhaus können aber die an sie gerichteten Petitionen an den Bundesrat und den Reichskanzler bzw. die Minister überweisen (RV. Art. 23, PrVU. Art. 81 III), und die PrVU. (a. a. O.) gewährt ausdrücklich den Kammern die Befugnis, von den Ministern Auskunft über eingehende Beschwerden zu verlangen.

1. Im Reichstage wie in beiden Häusern des Landtags bestehen nach den bezüglich der Behandlung der Petitionen im wesentlichen übereinstimmenden Geschäftsordnungen „Petitionskommissionen" zur Vorberatung der eingehenden Petitionen, besonders nach der Richtung, ob diese sich zur weiteren Erörterung im Hause eignen, was in der Praxis u. a. dann verneint wird, wenn der Petent den Instanzenzug noch nicht erschöpft hat. Die sachliche Stellungnahme z. B. des Reichstags zu den im Plenum erörterten Petitionen ergibt sich aus den dazu gefaßten Beschlüssen („Übergang zur Tagesordnung", wenn er sie für unbegründet, „Überweisung als Material", wenn er sie, ohne dazu Stellung zu nehmen, für beachtlich, „Überweisung zur Erwägung", wenn er sie nicht für unbegründet, „zur Berücksichtigung", wenn er sie für begründet hält). Das Parlament versieht dadurch, um mit Laband zu reden, die Verrichtungen eines „öffentlichen Rügegerichts" den Verwaltungsbehörden gegenüber.

2. Ein Recht auf eine Antwort auf die überwiesenen Petitionen steht weder dem Reichstage noch dem Landtage zu (von manchen unter Hinweis auf die Ministerverantwortlichkeit bestritten). Die Reichs- bzw. Staatsregierung gibt dem Reichstage bzw. jeder Kammer in jeder Session eine Übersicht der auf die an die Regierung gelangten Anträge und Resolutionen gefaßten Entschließungen. Nach allen drei Geschäftsordnungen (Reichst. § 34, Herrenhaus § 52, Abgeordnetenh. § 35) kann diese Übersicht binnen 2 Wochen nach Verteilung zum Gegenstand von Bemerkungen gemacht werden, die sich jedoch zu beschränken haben: auf den Mangel der Erledigung bestimmt anzuführender Punkte und auf die Unvollständigkeit der gegebenen Auskunft.

§ 74. II. Der König.*)

a. Allgemeines.

1. Die PrVU. gibt in den Art. 43—59 eine Aufzählung gewisser, dem Könige zustehender Rechte unter der zusammenfassenden Überschrift des 3. Titels „Vom Könige". Über die Bedeutung dieser Zusammenstellung, insbesondere über die der Volksvertretung im Gegensatze zur Krone hiernach zustehenden Rechte, besteht Streit.

*) Rehm, Modernes Fürstenrecht (04). Abraham, Der Thronverzicht nach deutschem Staatsrecht (06).

H. Schulze, Hausverfassung und Hausgesetze des preußischen Königshauses (mit Einschluß des Fürstlichen Hauses Hohenzollern 83), enthält auch eine geschichtliche Einleitung sowie eine Darstellung der privatfürstenrechtlichen und staatsrechtlichen Stellung des Königshauses.

Nach der herrschenden Ansicht ist die in der Verfassung gegebene Übersicht der Kronrechte nur eine unvollständige und hat der König alle diejenigen Befugnisse *behalten*, welche ihm nicht *ausdrücklich* durch die Verfassung *entzogen* sind, während die Volksvertretung nur diejenigen Rechte *erhalten* hat, welche ihr in der Verfassung *besonders übertragen* sind (vgl. S. 87). Es spricht also in Zweifelsfragen eine „praesumtio pro rege", z. B. betreffs der Frage, ob Gebühren zugunsten des Fiskus durch Verordnung eingeführt werden dürfen (vgl. S. 685).

Die hier vertretene Auffassung beruht auf der Bestimmung des ALR. II, 13, 1: „Alle Rechte und Pflichten des Staates gegen seine Bürger und Schutzverwandten vereinigen sich in dem Oberhaupte desselben", wonach also dem König *vor* Erlaß der Verfassung die Gesamtheit aller staatlichen Rechte zustand. Die anderen beiden Ansichten (die Krone habe nur diejenigen Rechte, welche ihr in der Verfassung ausdrücklich *übertragen* sind, und ferner die mehr vermittelnde: weder die Rechte der Krone, noch die der Volksvertretung seien in der Verfassung erschöpfend geregelt) entsprechen nicht der Entstehungsgeschichte der PrVU. Vgl. auch die Rede des Abgeordneten von Bismarck-Schönhausen in den Verhandlungen der II. Kammer vom 24. September 1849 und S. 92.

Mit der obigen Streitfrage darf nicht verwechselt werden die Kontroverse über das Bestehen eines selbständigen Verordnungsrechts (S. 576).

2. Die *Stellung* des *Königs im Staate* hat sich mit dem Erlaß der PrVU. wesentlich geändert. Während der König zur Zeit der absoluten Monarchie alle Rechte in sich vereinigte (oben S. 82), also *alleiniges* Organ des Staats war, ist er nunmehr nur *höchstes* Organ; er steht nicht mehr *über*, sondern *unter* der Verfassung. Als höchstes Organ („*Staatshaupt*") ist er aber zugleich *Träger* der Staatsgewalt, d. h. diejenige Person, in welcher die gesamten Machtbefugnisse des Staates zusammentreffen und welche sie als ganzes selbst auszuüben befugt ist (vgl. S. 31).

Der König ist *unverantwortlich* (S. 38). Aber alle Regierungsakte des Königs bedürfen zu ihrer Gültigkeit der *Gegenzeichnung* mindestens eines Ministers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt (Art. 44; S. 595).

b. Erwerb und Verlust der Krone.

1. Der Erwerb der Krone

richtet sich nach Art. 53: „Die Krone ist, den Königlichen Hausgesetzen gemäß, erblich in dem Mannesstamme des Königlichen Hauses nach dem Rechte der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge" (vgl. hierzu S. 70).

α. Eine Kodifikation oder amtliche Veröffentlichung der Hausgesetze, die schon im ALR. II, 13, 17 als Rechtsquelle für die Personen- und Familienrechte des Landesherrn und seines Hauses bestätigt sind, hat nicht stattgefunden. Die geschriebenen Hausgesetze regeln auch keineswegs alle Rechtsbeziehungen, z. B. nicht die Ebenbürtigkeit der Ehen, worüber die Observanz des Hauses entscheidet.

α. Die wichtigsten Hausgesetze sind:

1) Die dispositio Achillea („Teilung, Ordnung, Satzung, Vertrag, Einigung d. d. Kölln an der Spree am Tage St. Matthiä 1473") vom Kurfürsten Albrecht Achill, seiner Gemahlin und seinen beiden ältesten Söhnen besiegelt und im selben Jahre vom Kaiser mit Zustimmung der Reichsstände bestätigt, wodurch sie zugleich den Charakter eines Reichsgesetzes erhielt. Sie behielt die hausobservanzmäßige Zweiteilung der fränkischen Besitzungen bei (Ansbach, Baireuth), während sie dieses System bzgl. der märkischen Besitzungen aufgab und deren Vereinigung in der Hand eines Landesherrn anordnete (die Unteilbarkeitsverordnung der Goldenen Bulle galt nur für das eigentliche Kurland, also z. B. nicht für die Neumark). Bedeutungsvoll war auch das Verbot der Veräußerung aller ererbten Hausbesitzungen. Beim Vorhandensein dreier Söhne sollte der älteste die Mark mit der Kurwürde erhalten.

2) Der Vertrag zu Onolzbach vom 11. Juni 1603 zwischen dem Kurfürsten Joachim Friedrich und seinen Stiefbrüdern, anschließend an den von ersterem mit dem letzten regierenden Herrn der fränkischen Linie, Georg Friedrich, 1598 zu Gera verhandelten, 1599 zu Magdeburg ratifizierten Sukzessionsvertrag (sog. Geraischer Hausvertrag), bestätigte die Achillea, dehnte die Unteilbarkeit auf die seither zu der Mark Brandenburg erworbenen Länder und Anwartschaften aus und fand die ihren Ansprüchen aus dem Testamente Johann Georgs S. 507) entsagenden Stiefbrüder Joachim Friedrichs mit der Nachfolge in die fränkischen Fürstentümer ab.

3) Das pactum gentilitium vom 20./30. November 1695, bestätigt durch dasjenige vom 30. Januar 1707, mit dem „Fürst- und Gräflichen Hause Hohenzollern" räumte u. a. dem Hause Brandenburg ein eventuelles Erbrecht in die Hohenzollern-

schen Fürstentümer ein und erkannte den Kurfürsten als „Caput Familiae“ an.

4) In dem „Edikt von der Inalienabilität deren alten und neuen Domänengüter“ vom 13. August 1713 setzte König Friedrich Wilhelm I., und zwar als absoluter Herrscher durch einseitige Verordnung, die Unveräußerlichkeit der von seinem Vater erworbenen und der von ihm selbst zu erwerbenden Gebiete als immerwährendes und unverbrüchliches Gesetz fest und verleibte alle diese Lande und Güter, unter Beseitigung des Unterschieds zwischen Schatull- und Kammergütern, der Krone und Kur auf ewig ein (vgl. oben S. 510). Eine Abschwächung erfuhr dieses Edikt durch ALR. II, 14, 16 ff. sowie unter dem Drucke der durch die Napoleonischen Kontributionen hervorgerufenen Notlage durch das Edikt und Hausgesetz vom 17. Dezember 1808/6. November 1809 über die Veräußerlichkeit der königlichen Domänen, das übrigens mit Zuziehung aller Prinzen und der Stände erlassen ist.

5) Das pactum Fridericianum vom 24. Juni, 11. und 14. Juli 1752 zwischen Friedrich dem Großen und den fränkischen Markgrafen bestimmte, daß nach dem Erlöschen der fränkischen Linien deren, dann an die königliche Linie fallende Länder mit der Krone für immer vereinigt, also nicht wieder als Sekundo- und Tertiogenitur ausgetan werden sollten.

b. Die Bedeutung der Bezugnahme auf die Hausgesetze in der Verfassung ist streitig. Nach der herrschenden Lehre (G. Meyer, Anschütz, Bornhak) sind die (geschriebenen oder ungeschriebenen) Hausgesetze, soweit sie die Thronfolge betreffen, zum Verfassungsrechte geworden und unterliegen der Abänderung im Wege der Verfassungsänderung, ohne daß die Zustimmung der Agnaten nötig wäre. Andere (Arndt, Rehm) halten ohne diese Zustimmung eine Thronfolgeänderung für unzulässig (vgl. S. 72).

β. Nach den Hausgesetzen ist Voraussetzung der Sukzessionsfähigkeit: agnatische Abstammung (im deutschrechtlichen Sinne, mas a mare) vom ersten Erwerber (Kurfürst Friedrich I.) durch eheliche Geburt in einer hausobservanzmäßig gültigen Ehe. Kognaten (Frauen und deren Abkömmlinge) sind also ebenso ausgeschlossen wie Adoptierte und Legitimierte. Staatsrechtlich gültig ist die Ehe nur bei Zustimmung des Königs zum Abschluß und beim Vorhandensein der Ebenbürtigkeit. In letzterer Hinsicht ist erforderlich die Angehörigkeit zu einem jetzt oder früher regierenden Hause; mithin sind auch die Ehen mit Mitgliedern der ehemals reichsständisch-landesherrlichen Häuser ebenbürtig (vgl. S. 534). Ehen mit Frauen aus altem niedern Adel oder

aus reichsgräflichen Personalistenfamilien (z. B. die Ehe Friedrich Wilhelms III. mit der Gräfin Harrach) gelten dagegen im Gegensatze zu der milderen Praxis anderer Fürstenhäuser (Oldenburg, Lippe, S. 81, L. I § 12 f 1 α) nicht als ebenbürtig.

Keine Voraussetzung der Sukzessionsfähigkeit ist dagegen die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Religion, ferner geistige oder körperliche Gesundheit. Liegt in letzterer Beziehung ein die Führung der Regierung hindernder Mangel vor, so tritt eine Regentschaft ein (S. 563). Auch der Übertritt in den geistlichen Stand benimmt die Sukzessionsfähigkeit nicht.

γ. Die Thronfolge regelt sich innerhalb des Kreises der hiernach Sukzessionsfähigen, wie in der Goldenen Bulle, nach dem Rechte der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge.

Berufen ist also zunächst der älteste Sohn mit unbeschränktem Eintrittsrechte (Repräsentationsrecht) seiner männlichen sukzessionsfähigen Abkömmlinge, darnach erst der zweite Sohn mit seiner Nachkommenschaft usw. Hinterläßt der König keine männlichen Nachkommen, so geht die Krone auf denjenigen Prinzen über, der mit dem letzten Inhaber den nächsten gemeinschaftlichen Stammvater hat; zwischen mehreren Berechtigten ist wieder das Alter der Linie maßgebend.

Die derzeitigen Mitglieder des königlichen Hauses — selbstverständlich mit Ausnahme der durch Heirat aufgenommenen Prinzessinnen — führen ihre Abstammung auf Friedrich Wilhelm III. zurück; vgl. die Stammtafel im Anhange. Beim gänzlichen Aussterben des Mannesstammes würde die verfassungsmäßige Thronfolgeordnung versagen und eine neue geschaffen werden müssen. Denn das fürstliche Haus Hohenzollern ist nicht thronfolgeberechtigt, da es nicht vom ersten Erwerber der Kurmark abstammt (s. die Stammtafel im Anh.); die Erbverbrüderungen mit Sachsen und Hessen (besonders von 1457 und 1614) sind in der PrVU. nicht anerkannt, stehen zu ihr vielmehr im Widerspruche, da sie eine (unzulässige, S. 528) Teilung des Gebiets vorsehen.

δ. Der Erwerb der Krone vollzieht sich ipso iure mit dem Ableben des vorhergehenden Herrschers: le roi est mort, vive le roi, eine Anwendung des

deutschrechtlichen Grundsatzes: „Der Tote erbt den Lebendigen“ (vgl. S. 69).

Beim Regierungsantritte leistet der König in Gegenwart der vereinigten Kammern das eidliche Gelöbnis, die Verfassung des Königreichs fest und unverbrüchlich zu halten und in Übereinstimmung mit derselben und den Gesetzen zu regieren (Art. 54 II, S. 86). Doch hat diese Vorschrift nur instruktionelle Bedeutung, ist also nicht Bedingung für die Ausübung der Regierung; so hat Friedrich III. die Beobachtung der Verfassung und der Gesetze nur durch eine dem Landtage mitgeteilte schriftliche Botschaft vom 17. März 1888 gelobt. Ein allgemeiner Untertaneneid wird dem König in Preußen nicht geleistet. Die früher übliche Erbhuldigung, die Wilhelm I. in der Proklamation vom 3. Juli 1861 freilich auch für die Zukunft noch als Anrecht der Krone bezeichnete, ist tatsächlich abgeschafft; statt ihrer erneuerte Wilhelm I. die feierliche Krönung in Königsberg i. Pr. Die Verpflichtung zur Ableistung eines besonderen Homagialeids (Huldigungseids) behufs Erwerbung von Ritter- und andern Gütern sowie behufs Ausübung von provinzial-, kommunal- und kreisständischen Rechten wurde durch PrG. vom 28. Mai 1874 aufgehoben. Dagegen haben nach PrVU. Art. 108 I die Mitglieder der Kammern und alle Staatsbeamten dem Könige (beim Regierungswechsel von neuem) den Eid der Treue und des Gehorsams zu leisten und die gewissenhafte Beobachtung der Verfassung zu beschwören (das Heer wird nur auf den König, nicht auf die Verfassung vereidigt, vgl. PrVU. Art. 108 II und oben S. 290). Die Eidesleistung ist aber weder für die Mitgliedschaft zum Landtage noch für die Beamteneigenschaft Voraussetzung; doch schließt nach der GeschO. für das AbgHaus § 6 die Weigerung der Eidesleistung die Befugnis aus, einen Sitz im Hause einzunehmen, und ein Beamter, der die Eidesleistung verweigert, macht sich einer Verletzung der Dienstpflicht schuldig.

Herkömmlich ist beim Regierungsantritt eine Proklamation des Königs an sein Volk, und zwar ohne ministerielle Gegenzeichnung.

2. Der Verlust der Krone

tritt ein durch Tod und Verzicht (Abdankung, abdicatio). Die PrVU. enthält hierüber keine Bestimmungen. Der Thronverzicht, der ex nunc wirkt und als Regierungsakt ministerielle Gegenzeichnung erfordert (streitig), hat den Eintritt des nächsten Sukzessionsberechtigten zur Folge; die nach der Entsagung geborene Nachkommenschaft kann nach verbreiteter Lehre erst nach der Linie des durch den Verzicht auf den Thron Berufenen sukzedieren, weil die Linealfolge eine Unterbrechung der Linie nicht gestattet. Auch ein Thron-

verzicht vor Anfall der Krone muß als statthaft angesehen werden; er ist unwiderruflich und wirkt nur für die Person des Verzichtenden; doch gehen auch hierüber die Meinungen auseinander. Abgetreten werden kann die Krone nicht, wie bereits im pactum Fridericianum (S. 552) hervorgehoben ist.

c. Die Rechte des Königs.

Über die Rechte des Königs von Preußen als Deutschen Kaisers vgl. S. 244. Dem König als solchem stehen zu: Regierungs-, Ehren- und finanzielle Rechte.

1. Regierungsrechte.

α. Dem König allein steht die vollziehende Gewalt zu. Er ernennt und entläßt die Minister (S. 595). Er befiehlt die Verkündigung der Gesetze (S. 577) und erläßt die zu deren Ausführung nötigen Verordnungen (Art. 45, vgl. ferner S. 149). Er hat die Kammern zu berufen, zu schließen, aufzulösen und zu vertagen (Art. 51, 52; S. 581).

a. Ein wichtiges Attribut der vollziehenden Gewalt ist das sog. Organisationsrecht, d. h. das Recht, Errichtung, Sitz, Zuständigkeit und Zusammensetzung der Behörden zu bestimmen. Das Organisationsrecht der Krone ist mithin nur insoweit beschränkt, als es nach besonderer Bestimmung im Wege der Gesetzgebung, also unter Mitwirkung der Kammern, ausgeübt werden muß. Dies ist namentlich der Fall:

1) wenn bei Errichtung oder Veränderung von Behörden die Finanzen des Staats in Mitleidenschaft gezogen werden, wegen des Budgetrechts des Landtags; vgl. unten S. 685;

2) bei Veränderung oder Aufhebung solcher Behörden, deren Errichtung durch Gesetz erfolgt ist oder deren Bestand auf Gesetz beruht, weil ein Gesetz nur durch ein Gesetz aufgehoben werden kann. Ob die KglV. vom 27. Oktober 1810 über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden als Gesetz zu erachten ist, ist streitig, aber zu verneinen, so daß die Organisation der Ministerien zum Bereiche der Regierung gehört;

3) wenn Veränderung oder Aufhebung von Behörden ausdrücklich nur dem Gesetze vorbehalten ist, so z. B. der Gerichte. — über die Organisationsverordnungen vgl. S. 148.

b. Als Inhaber der Staatsgewalt besetzt der König nach Art. 47 alle Stellen im Staatsdienste (Ämterbesetzungsrecht), sofern nicht das Gesetz ein anderes vorschreibt.

1) Bei Ausübung des Ämterbesetzungsrechts ist die Krone aber insoweit an Gesetze gebunden, als nur solchen Personen Ämter verliehen werden dürfen, welche den gesetzlichen Vorbedingungen zur Erlangung des betreffenden

Amtes genügt haben. Vgl. betreffs der Richter PrVU. Art. 90, GVG. §§ 1 ff., AGGVG. § 1, Z. I § 9 b, betreffs der Minister S. 595, betreffs der Landräte S. 609. Zum Teil ist ferner das Recht zur Ernennung von Beamten auf den Deutschen Kaiser übergegangen, oben S. 247.

2) Das Ämterverleihungsrecht kann der König grundsätzlich auch durch andere Organe des Staats ausüben. Gesetzlich entzogen ist es ihm namentlich hinsichtlich der Kommunalämter; so werden nach der StädteO. für die östl. Prov. § 56 [6] die Gemeindebeamten vom Magistrat angestellt, der Bürgermeister und die übrigen Magistratsmitglieder von der Stadtverordnetenversammlung gewählt (§ 31), und an das staatliche Ernennungsrecht erinnert nur noch die nach § 33 erforderliche Bestätigung durch den König bzw. den Regierungspräsidenten (S. 620).

β. Der König hat das Recht der Begnadigung und Strafmilderung (Art. 49 I).

a. Begnadigung im weiteren Sinn ist Beseitigung oder Milderung der Straffolgen durch Verfügung der Staatsgewalt (v. Liszt), nicht Beseitigung der strafbaren Handlung (wichtig für den Rückfall, vgl. StGB. §§ 245, 250 [5], 261, 264, und im Falle des § 1680 BGB., Verwirkung der elterlichen Gewalt, A. IV § 32 a 2 γ). Die Begnadigung ganzer Klassen heißt Amnestie. Die Begnadigung i. w. S. kann bereits erkannte Strafen erlassen oder mildern (Begnadigung i. e. S.), dabei auch die auf staatsbürgerlichem Gebiete liegenden Nebenwirkungen (Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte, StGB. §§ 32 ff.) beseitigen (Rehabilitation) oder endlich die Verfolgung einer strafbaren Handlung vor der Verurteilung einstellen (Abolition).

Das dem Könige nach Art. 49 zustehende Begnadigungsrecht ist beschränkt, soweit es auf den Kaiser übergegangen ist (oben S. 247), ferner im Falle der Ministeranklage (Art. 49 II, in Preußen unpraktisch, S. 596) und endlich, soweit bereits eine Untersuchung eingeleitet ist, StPO. §§ 151, 168, 154. Für diesen Fall bestimmt PrVU. Art. 49 III: „Der König kann bereits eingeleitete Untersuchungen nur auf Grund eines besonderen Gesetzes niederschlagen". Eine solche Niederschlagung einer schwebenden Strafsache wirkt auch, wenn die Sache schon beim Reichsgericht anhängig ist (streitig; wie hier RGSt. 33 204, weil auch beim Reichsgerichte der Strafanspruch dem Einzelstaate zustehe).

b. Das Begnadigungsrecht kann vom König anderen Organen delegiert werden; dies ist z. B. geschehen für gewisse Forststrafsachen (Landwirtschaftsminister, neuerdings Regierungspräsident und Regierungen, KglErl. vom 25. Januar 1911), kleine Geldstrafen in den neuen Provinzen (Justizminister, KglErl. vom 19. Dezember 1866 und 16. Februar 1867), Zoll- und Steuersachen (Minister des Innern, Finanzminister und nachgeordnete Behörden, KglErl. vom 26. September 1897 und 15. August

1913, Erl. des FinMin. vom 7. Oktober 1913), Polizeistrafen (zuständig innerhalb seines Geschäftsbereichs der Minister, KglErl. vom 22. Januar 1913).

c. Unter bedingter Begnadigung versteht man die neuerdings in Preußen und anderen Bundesstaaten getroffene Anordnung (KglErl. vom 23. Oktober 1895 und 6. November 1912, AllgVerf. vom 11. November 1912), daß die Strafvollstreckung in den dazu geeigneten Fällen (besonders bei jugendlichen und erstmalig verurteilten Personen) auszusetzen ist mit der dem Verurteilten mitzuteilenden Aussicht, daß bei tadelloser Führung innerhalb einer längeren Zeit die Begnadigung herbeigeführt werden würde. Die Aussetzung erfolgt auf Vorschlag der Strafvollstreckungsbehörde, Staatsanwalt oder Amtsrichter, durch den Justizminister, in leichteren Fällen durch den Oberstaatsanwalt, die spätere Begnadigung in der Regel durch den König. Andere Staaten (z. B. Frankreich auf Grund der loi Bérenger von 1891) haben dagegen das Institut der bedingten Verurteilung aufgenommen, wonach der erkennende Richter beim Erlasse des Urteils aussprechen kann, daß die erkannte Strafe dem Verurteilten für den Fall guter Führung innerhalb gewisser Zeit erlassen sein soll. Vgl. L. IV § 30 b 3 β.

γ. Dem Könige steht ferner zu: die Verleihung von Orden und anderen mit Vorrechten nicht verbundenen Auszeichnungen (Art. 50, von manchen, weil z. T. ohne ministerielle Gegenzeichnung erfolgend, zu den Ehrenrechten gezählt), sowie das (delegierbare) Recht, die Erlaubnis zur Änderung von Familien- oder Geschlechtsnamen zu erteilen.

a. Das Ordenswesen

untersteht der General-Ordenskommission. Orden werden nur „verliehen"; sie werden daher regelmäßig (vgl. aber L. V § 1 a 1 β) nach dem Tode des Beliehenen zurückgereicht, und zwar die Orden 1. Klasse und der Schwarze Adlerorden dem Könige persönlich, die übrigen an die Generalordenskommission.

Preußische Orden (einschließlich der Ehrenzeichen) sind: der Schwarze Adlerorden (gestiftet 1701 bei der Königskrönung; seine Verleihung schließt die Verleihung des Adels in sich), der Verdienstorden der Preußischen Krone (gestiftet am 18. Januar 1901), der Rote Adlerorden (von Ansbach 1792 übernommen), der Kgl. Hausorden von Hohenzollern (für Verdienste um das Kgl. Haus, 1851, vgl. S. 537), der Kronenorden (1861), der Orden pour le mérite (mit einer 1740 gestifteten militärischen Klasse und einer 1842 gestifteten Friedensklasse für Wissenschaft und Kunst), das Eiserne Kreuz (1813 gestiftet, 1870 erneuert), der Johanniterorden (1812, vgl. Kl. § 10 b 1), der Luisenorden für Frauen (1814), das Verdienstkreuz für Frauen und Jungfrauen (1871; 1907 in einen Orden um-

gewandelt), Preußisches Verdienstkreuz (1912), das Allgemeine Ehrenzeichen (1830), die Rettungsmedaille (1833), das Militär-Ehrenzeichen und die Dienstauszeichnungen für Militärpersonen, der Wilhelmsorden für hervorragende Verdienste um die Wohlfahrt und Veredelung des Volkes, insbesondere auf sozialpolitischem Gebiete (1896), die Rote Kreuzmedaille (1898) sowie verschiedene andere Medaillen.

Ausländische Orden (auch Titel, Adelsprädikate), welche preußischen Staatsangehörigen verliehen werden, erlangen in Preußen nur durch die kgl. Genehmigung staatliche Anerkennung; vgl. Anhangs-Paragraph 118 zu ALR. II, 9, 13.

Vgl. StGB. § 360 [8] (unbefugtes Tragen von Orden und Ehrenzeichen), §§ 33, 34 [3] (Verlust bei Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte). Ob die Entziehung von Orden (und Titeln) durch den König zulässig ist oder als Strafe im Sinne der PrVU. Art. 8 nur durch Gesetz erfolgen kann, ist streitig; vgl. RGZ. 80 275.

Dem Kaiser steht übrigens im Reiche das Recht zu Ordensverleihungen nicht zu, da er dadurch in Hoheitsrechte der Bundesfürsten eingreifen würde. Er hat nur das Recht zur Herstellung von Denkmünzen. Es gibt keinen deutschen Orden.

b. Zu den sonstigen Auszeichnungen gehören die Titel und die Adelsprädikate.

1) Titel können Beamten („Amtsgerichtsrat") oder Nichtbeamten („Kommerzienrat") beigelegt werden.

Übrigens steht die Verleihung von Titeln nicht allein dem Könige zu; vielmehr haben — abgesehen von der Delegation der Verleihung gewisser Titel (z. B. des Professortitels an den Kultusminister, des Magistratsratstitels an den Magistrat in Berlin) — auch gewisse Korporationen die Befugnis, Titel zu verleihen. So wird der Doktortitel von den Universitäten verliehen (zur Führung der von einer nichtdeutschen Universität verliehenen Doktorwürde ist jedoch nach einer Kabinettsorder vom 7. April 1897 Genehmigung des Kultusministers erforderlich), und nach der Praxis des Oberverwaltungsgerichts sind auch Kommunen und selbst Privatpersonen nicht gehindert, ihren Beamten Titel (Direktor, Generaldirektor usw.) zu verleihen, sofern diese Titel nicht das Wort „Königlich" enthalten und nicht schon für königliche Beamtenklassen Anwendung gefunden haben (wie der Ratstitel in der Regel, OVG. 63 1; vgl. aber Städteordnung für die östl. Prov. § 29: Schulrat, Baurat). Da das Promotionsrecht der Universitäten ein Ausfluß des monarchischen Titelverleihungsrechts ist (vgl. neuerdings die Verleihung des Rechts der Promotion zum Dr.-Ing. und Dr. med. vet. an die technischen bzw. tierärztlichen Hochschulen), beanstandet Bornhak die Promotion des eigenen Landesherrn durch eine Universität; die juristische Fakultät der Universität Berlin hat jedoch bei der

Jahrhundertfeier 1910 auch den Kaiser zum Dr. iur. h. c. promoviert.

Das Hoflieferantenprädikat ist zwar auch eine vom König (oder von Mitgliedern des königlichen Hauses) verliehene Auszeichnung, und die Verleihung durch einen auswärtigen Hof an einen Preußen bedarf der Genehmigung des Königs (dem Hausministerium delegiert). Allein es ist kein Titel, und die unbefugte Bezeichnung als Hoflieferant daher nicht nach StGB. § 360[8] (unbefugte Annahme von Titeln, Würden oder Adelsprädikaten, vgl. aber auch StGB. § 360[7]: unbefugter Wappengebrauch) strafbar; nur kann sie durch polizeiliche Verfügung untersagt werden (vgl. OVG. 59 370).

Auch die Annahme des Prädikats „Frau" durch unverehelichte weibliche Personen bedarf der Genehmigung des Königs.

2) Von ausländischen Souveränen an preußische Staatsangehörige verliehene Adelsprädikate erlangen in Preußen gleichfalls nur durch Kgl. Genehmigung Gültigkeit (oben a). Dagegen ist diese Genehmigung zur Führung des einem Nichtpreußen von seinem Landesherrn erteilten Adelsprädikats in Preußen nicht erforderlich (KGJ. 27 C 69).

Der vom König verliehene Adel ist unentziehbar, da das Adelsprädikat zugleich Bestandteil des Namens ist. Die Bearbeitung der Adelssachen, und zwar sowohl der „Gnadensachen" als auch der „Rechtssachen", liegt dem durch nicht veröffentlichte AKO. vom 14. März 1855 errichteten, dem Hausministerium unterstellten Heroldsamt ob. Der Umfang der Befugnisse des letzteren bezüglich der Prüfung des Rechts zur Führung des Adelsprädikats ist höchst streitig. Während die Entscheidung des Heroldsamts über einen „verdunkelten" (in zwei Geschlechtsfolgen nicht geführten) Adel gemäß ALR. II, 9, 94 f. und Anh.-Paragraph 120 (vgl. auch AKO. vom 16. August 1854) unbedingt maßgebend ist, wird die vom Heroldsamt auch in sonstigen Zweifelsfällen unter Hinweis auf die Adelshoheit des Königs in Anspruch genommene alleinige Befugnis zur Anerkennung oder Nichtanerkennung des Adels in der Rechtslehre vielfach bestritten, so von Arndt wegen PrVU. Art. 86 I („die richterliche Gewalt wird im Namen des Königs durch unabhängige, keiner anderen Autorität als der des Gesetzes unterworfenen Gerichte ausgeübt", vgl. GVG. § 1 und Z. I § 8). Die Rechtsprechung ist schwankend; das Reichsgericht (RGSt. 43 33) und einzelne preußische Oberlandesgerichte (MinBl. f. d. i. V. 13 61) teilen die Ansicht des Heroldsamts; die Strafsenate des Kammergerichts halten unter Bezugnahme auf StPO. § 260 an dem entgegengesetzten Standpunkte fest (vgl. KGJ. 36 C 105, 117; Recht 13 103, 171 und die ausführlichen Erörterungen des Heroldsamts im Recht 11 126, 165, 364, 655); bei der Anordnung der Berichtigung einer Eintragung im Standesregister soll jedoch die Entscheidung des Heroldsamts maßgebend sein (KGJ. 36 A 54; 44 A 65, Zivilsenat). Vgl. noch OVG. in DJZ. 13 1445.

c. Bei Namensänderungen (auch bei bloßer Veränderung der Schreibweise und der Vornamen) entscheidet: bei adligen Namen der König (auch im Falle der Adoption, L. I § 12 f 1 β und L. IV § 38 d 1 β a), sonst der Regierungspräsident, in Berlin (vgl. S. 613) der Polizeipräsident (Allerhöchster Erlaß vom 12. Juli 1867, LVG. vom 30. Juli 1883 §§ 18, 42). Vgl. L. I § 19 b, besonders über die Strafvorschrift der AKO. vom 15. April 1822 (gegen unbefugte Namensänderung).

Auch die Beilegung neuer und die Änderung bestehender Ortsnamen ist ein Hoheitsrecht des Königs, amtliche Feststellung einer zweifelhaften Schreibweise dagegen Sache landespolizeilicher Regelung. Für die Bezeichnung der Straßen (Straßennamen), an sich Aufgabe der Ortspolizei (PolVerwG. § 6 b), bedarf es in Berlin, Charlottenburg und Potsdam nach einer AKO. von 1813 gleichfalls königlicher Genehmigung.

δ. Die Person des Königs ist unverletzlich (Art. 43).

Dieser Satz bedeutet lediglich, daß der König „sakrosankt" ist, daß gegen seine Person irgendwelche Straf- oder Zwangsmaßregeln nicht ergriffen werden dürfen und daß er für seine rechtswidrigen Handlungen strafrechtlich nicht verantwortlich gemacht werden kann, was in der englischen Rechtssprache mit dem Satze: The King can not do wrong ausgedrückt wird. Dagegen ist der König nicht „legibus solutus"; eine von ihm begangene rechtswidrige Handlung ist rechtswidrig dergestalt, daß dagegen z. B. Notwehr zulässig ist. Vgl. hierüber S. 34, L. I § 6 b und Z. I § 13[8]. Über den Gerichtsstand des Königs in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten — vgl. bereits ALR. Einl. § 80 und II, 13, 18 — siehe Z. I § 11[20] und oben S. 34.

Strafrechtlich geschützt ist die Person des Königs durch StGB. §§ 80, 81[1] (Hochverrat), 94, 95 (Tätlichkeit und Beleidigung). Nach dem RG. vom 17. Februar 1908, betr. die Bestrafung der Majestätsbeleidigung, ist die Beleidigung nur dann aus § 95 (und §§ 97, 99, 101) strafbar, wenn sie in der Absicht der Ehrverletzung, böswillig und mit Überlegung begangen wird; ist die Strafbarkeit hiernach ausgeschlossen, so finden die allgemeinen Vorschriften der §§ 185 ff. Anwendung.

ε. Die weiteren dem König in Art. 46 (Oberbefehl über das Heer), Art. 48 (Kriegserklärung, Friedensschluß, völkerrechtliche Verträge), Art. 50 Abs. 2 (Münzrecht) zugesprochenen Rechte sind im wesentlichen auf das Reich übergegangen und im Reichsstaatsrechte behandelt.

2. Ehrenrechte.

Dem Könige gebührt der Majestätstitel, die Führung des Königlichen Wappens, die Insignien (Krone, Zepter, Schwert und Reichsapfel), der feier-

liche Empfang bei Reisen (Erl. vom 29. Juli 1890) seitens der Zivilbehörden, die Fürbitte im Kirchengebet; im Falle seines Ablebens findet eine Landestrauer statt.

α. Nach den KglV. vom 9. Januar 1817, 11. Januar 1864, 16. August 1873, 30. März 1874 und 8. Dezember 1897 führt der König einen größeren, an die einzelnen Gebietserwerbungen anknüpfenden Titel, einen mittleren und einen kürzeren Titel, denen das große, mittlere und kleine Wappen entspricht. Der kürzere Titel „Wir Wilhelm, von Gottes Gnaden König von Preußen usw.", wird überwiegend, namentlich auch in Gesetzen und Königl. Verordnungen, gebraucht. Der in der Eingangsformel der PrVU. aufrechterhaltene, mancherlei Deutungen unterworfene Ausdruck „von Gottes Gnaden", also nicht von Volkes Gnaden, stellt das Gegenstück dar zu dem Satze der belgischen Verfassung: „Tous les pouvoirs émanent de la nation" (vgl. S. 92).

β. Nach dem PrG. vom 14. April 1903 über die Landestrauer werden beim Ableben des Königs, der Königin und einer verwitweten Königin die Glocken der Kirchen mittags von 12—1 Uhr 14 Tage lang geläutet und sind öffentliche Musik sowie öffentliche Lustbarkeiten und Schauspielvorstellungen vier Tage lang vom Sterbetag (einschließlich) ab und am Tage der Beisetzung einzustellen. Zuwiderhandlungen werden mit Geldstrafe von 15—150 M. bestraft.

γ. Die Insignien des ehemaligen Deutschen Reiches werden nach vielen Irrfahrten in Wien aufbewahrt. Ihre Rückgabe an den jetzigen Deutschen Kaiser ist in jüngster Zeit angeregt worden.

3. Finanzielle Rechte.

α. Die Scheidung zwischen Staats- und Privatvermögen vollzog das Edikt Friedrich Wilhelms I. vom 13. August 1713 (S. 552), indem es das Eigentum an den Domänen dem Staate zuwies, was durch das ALR. II, 14, 11 f. bestätigt wurde und zwar auch hinsichtlich derjenigen Güter, deren Einkünfte dem Unterhalte der Familie des Landesherrn gewidmet waren. Feste Grundsätze über die Einnahmequellen für die königliche Hofhaltung bestanden zunächst nicht. Die KglV. vom 17. Januar 1820 wegen der künftigen Behandlung des gesamten Staatsschuldenwesens änderte dies: sie leistete (Ziff. III) für die Staatsschulden Garantie mit dem gesamten Staatsvermögen, insbesondere den Domänen usw., mit Ausschluß derer, die zur Aufbringung des jährlichen Be-

darfs von 2 500 000 Talern für den Unterhalt der Königlichen Familie, die Hofstaaten und die dahin gehörigen Institute erforderlich seien. Diese Rente (= 7 719 296 Mark infolge Einrechnung des Goldagios eines Teilbetrags von 548 240 Talern Gold) wurde mithin auf die Einkünfte aus Domänen und Forsten angewiesen und ihre Festsetzung durch PrVU. Art. 59 anerkannt; „dem Kronfideikommißfonds verbleibt die durch das Ges. vom 17. Januar 1820 . . . angewiesene Rente". Erhöht wurde die Krondotation durch PrG. vom 30. April 1859, 27. Januar 1868, 20. Februar 1889 und 17. Juni 1910 um 500 000 Taler, 1 000 000 Taler, 3 500 000 und 2 000 000 M.; sie beträgt demnach jetzt 17 719 296 M., wovon jedoch die Erhöhungen mit zusammen 10 Mill. M. nicht auf die Domänen angewiesen sind, so daß der König insoweit Personalgläubiger des Staats ist. Ueber den Zuschuß von 1 500 000 M. an die Kronkasse zu den Betriebskosten für die Kgl. Theater vgl. PrG. vom 17. Juni 1910.

Die mitunter gebrauchte Bezeichnung „Zivilliste" (civil list) entstammt dem englischen Staatshaushalt, in welchem neben den gesondert bewilligten Ausgaben für Heer und Flotte die dem König überwiesene Summe früher auch Ausgaben für Beamte des civil government umfaßte.

Neben dem Kronfideikommisse bestehen im Königlichen Hause folgende Fideikommisse privatrechtlicher Natur: das Kgl. Hausfideikommiß (begründet im Testamente Friedrich Wilhelms I. von 1733, bis 1843 im Besitze des Prinzen August), der Krontresor (von Friedrich Wilhelm III. erspartes Vermögen von — 1840 — 5 Millionen Talern) und das Königlich Prinzliche Familienfideikommiß, errichtet von Friedrich Wilhelm III. für die nachgeborenen Söhne des Stifters (umfassend Geldkapitalien und die Herrschaften Frauendorf in Brandenburg, Flatow und Krojanke in Westpreußen). Das letztere sowie die Hofkammer der königlichen Familiengüter (für die Verwaltung der zum Kgl. Haus- und Kronfideikommiß und zweier zum Kgl. Prinzlichen Familienfideikommiß gehörigen Güter) sind dem Hausministerium unterstellt, zu dessen Bereich auch die Verwaltung des Kronfideikommisses und des Krontresors gehört.

Außerdem besitzt der König auch Privateigentum (Schatullgut, z. B. das von Wilhelm II. erworbene Gut Cadinen mit Majolikafabrik bei Elbing; vgl. ALR. II, 14, 14). Nach der Sondervorschrift in ALR. II, 14, 15 sind jedoch unbewegliche vom Landesherrn erworbene Güter, über die er weder unter Lebenden noch von Todes wegen verfügt hat, als in die Staatsdomänen einverleibt anzusehen.

β. Die oben S. 537 aufgeführten Steuerprivilegien der Mitglieder des Königshauses stehen auch dem Könige zu.

Die Königlichen Schlösser nebst Gärten unterliegen den Steuern vom Grundbesitze nach KommAbgG. § 24 nicht.

d. Regentschaft und Stellvertretung.

1. Regentschaft.

α. Der König wird mit Vollendung des 18. Lebensjahres volljährig (Art. 54), eine Bestimmung, die bereits auf die Goldene Bulle zurückgeht (herkömmlich gilt derselbe Volljährigkeitstermin auch für die Mitglieder des königlichen Hauses). Wenn der König minderjährig oder sonst dauernd verhindert ist, selbst zu regieren, so übernimmt derjenige volljährige Agnat (Art. 53), welcher der Krone am nächsten steht, die Regentschaft. Er hat sofort die Kammern zu berufen, die in vereinigter Sitzung (S. 580) über die Notwendigkeit der Regentschaft beschließen (Art. 56). Ist kein volljähriger Agnat vorhanden und nicht bereits vorher gesetzliche Fürsorge für diesen Fall getroffen, so hat das Staatsministerium die Kammern zu berufen, welche in vereinigter Sitzung einen Regenten erwählen. Bis zum Antritte der Regentschaft von seiten desselben führt das Staatsministerium die Regierung (Art. 57). Der Regent muß volljährig sein; eine Verpflichtung zur Übernahme der Regentschaft besteht nicht. Der Regent muß den Eid (vgl. S. 554) auf die Verfassung leisten; bis zur Eidesleistung bleibt das gesamte Staatsministerium für alle Regierungshandlungen verantwortlich (Art. 58).

Die Verweigerung der Eidesleistung wird von manchen als Verzicht auf die Regentschaft angesehen, was Bornhak jedoch nur für den gewählten Regenten gelten lassen will.

β. Der Regent übt die dem Könige zustehende Gewalt in dessen Namen aus (Art. 58). Daher bleiben dem Könige Titel und Ehrenrechte, anderseits aber ist ihm jeder Einfluß auf die Regierung genommen.

Dem entspricht die Eingangsformel der Gesetze: „Im Namen Sr. Majestät des Königs. Wir Wilhelm, von Gottes Gnaden Prinz von Preußen, Regent" (z. B. PrG. vom 30. April 1859).

γ. Die Person des Regenten ist unver-

letzlich, er ist gleichfalls für seine (Regierungs- und Privat-) Handlungen, auch nach Beendigung der Regentschaft, unverantwortlich.

Vgl. den Erlaß Friedrich Wilhelms IV. vom 7. Oktober 1858 an den Prinzen von Preußen wegen Übernahme der Regentschaft. Doch nehmen manche (G. Meyer, Anschütz) eine — freilich erst nach beendeter Regentschaft zu verwirklichende — strafrechtliche Verantwortlichkeit für Privathandlungen an.

Strafrechtlich geschützt ist der Regent im allgemeinen nur gleich den Mitgliedern landesherrlicher Häuser (StGB. §§ 96, 97, 100, darüber hinaus in StGB. § 101). Vgl. auch hierzu das RG. vom 17. Februar 1908, betr. die Bestrafung der Majestätsbeleidigung.

Eine dem bayerischen Gesetze vom 4. November 1913 (S. 70) entsprechende Bestimmung, die den Regenten bei mangelnder Aussicht auf Wiederherstellung der Regierungsfähigkeit des Monarchen unter gewissen Voraussetzungen ermächtigt, die Regentschaft für beendet, den Thron für erledigt und die Thronfolge als eröffnet zu erklären (vgl. S. 71), ist im preußischen Verfassungsrechte nicht vorhanden.

2. Stellvertretung.

α. Über eine Stellvertretung des Königs enthält die PrVU. keine Bestimmungen.

Die allgemeine Meinung geht aber dahin, daß aus der ausdrücklichen Bestimmung des Art. 56, wonach eine Regentschaft nur im Falle dauernder Verhinderung eingreift, die Zulässigkeit anderweiten Ersatzes des Königs im Falle nur vorübergehender Verhinderung mit Notwendigkeit folgt. Anschütz und Bornhak führen die Zulässigkeit der Stellvertretung in Preußen auf Gewohnheitsrecht zurück. Wann eine nur vorübergehende Verhinderung gegeben ist, ist reine Tatfrage. Bornhak stellt übrigens den Unterschied zwischen „dauernder" und „vorübergehender" Verhinderung auf den Grad der Verhinderung ab. Dauernd i. S. der Verfassung ist sie nach ihm dann, wenn der König staatsrechtlich absolut handlungsunfähig ist.

β. Der vom Könige bestellte Stellvertreter unterscheidet sich vom Regenten dadurch, daß er nicht im Namen (auf Grund des Gesetzes), sondern nur als kraft der Regierungsgewalt ernanntes Organ des Königs dessen Rechte ausübt. Der König behält daher vollen Einfluß auf die Regierungsgeschäfte, der Stellvertreter ist an Instruktionen gebunden, er ist verantwortlich für alle Regierungshandlungen und genießt nicht den Schutz als Souverän.

Die Eingangsformel der Gesetze lautet demgemäß z. B.: „Wir Friedrich Wilhelm, von Gottes Gnaden, König von Preußen

usw." und die Unterschrift: „Im Allerhöchsten Auftrage Sr. Majestät des Königs: Prinz von Preußen" (vgl. PrG. vom 26. April 1858).

Derartige Stellvertretungen sind bisher in Preußen mehrere Male angeordnet worden: 1857, 1858 für Friedrich Wilhelm IV., 1878 (Nobilingsches Attentat) und 1887 für Wilhelm I., 1888 für Friedrich III. Der Umfang der Befugnisse des Stellvertreters wird vom Könige bestimmt; die Vertretung kann die gesamte Regierungstätigkeit umfassen (z. B. Erlaß vom 23. Oktober 1857), sich jedoch auch auf die bloße Unterschriftsvollziehung beschränken (z. B. Erlaß vom 27. Mai 1910: Unterzeichnung derjenigen Schriftstücke durch den Kronprinzen, die ihm der König zu diesem Zwecke zugehen lassen würde).

e. Das Ministerium des Königlichen Hauses.

Für die persönlichen und Vermögensangelegenheiten (S. 561) des Königs und seines Hauses besteht seit 1819 das Ministerium des Königlichen Hauses, auch kurz Hausministerium genannt. Es ist zugleich der ordentliche Gerichtsstand in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit und bearbeitet die Standesamtssachen. Unter teilweiser Mitwirkung des Ministers des Innern und des Justizministers (Erlaß vom 16. August 1854) liegt ihm die Bearbeitung der Standessachen ob (vgl. oben S. 559).

1. Als oberste Verwaltungsbehörde in Adelssachen ist es auch zur Erhebung des Kompetenzkonflikts (S. 660) für befugt erachtet worden. Im allgemeinen ist das Hausministerium dagegen nicht als Staatsbehörde anzusehn; es ist vielmehr Hofbehörde, der Minister und seine Beamten sind Hofbeamte. Durch die Annahme eines Amtes im Ressort des Kgl. Hausministeriums seitens eines Reichs- oder Landtagsabgeordneten verliert dieser sein Mandat (S. 258) daher nicht.

In manchen Beziehungen sind jedoch die Hofbeamten den Staatsbeamten gleichgestellt (z. B. in KAG. § 41, OVG. 48 59), und das Reichsgericht wendet die Vorschriften des PrG. vom 24. Mai 1861 über die Erweiterung des Rechtswegs (S. 660) auf die Hofbeamten entsprechend an (Recht 14 111).

2. Unter dem Hausministerium stehen:

α. das Heroldsamt (S. 559),

β. das Königl. Hausarchiv (bei diesem befinden sich u. a. die Originalpergamente der dispositio Achillea und des Geraischen Hausvertrags),

γ. die Hofkammer der Königl. Familiengüter (S. 562),

δ. das Königlich Prinzliche Familienfideikommiß (S. 562).

e. Die Geschäfte der Kronkasse werden von der Generalstaatskasse (S. 682) wahrgenommen.

3. In Gemeinschaft mit dem Oberstkämmereramte, in welchem der Direktor und die Räte des Hausministeriums die entsprechenden Funktionen versehen, bearbeitet das letztere die Angelegenheiten der Chefs und Mitglieder der Königlichen Hofverwaltungen sowie der Provinzialhof- und Erbämter. Vom Oberstkämmereramt allein ressortierten die Angelegenheiten der Hofetikette und der Königlichen und Prinzlichen Hofstaaten, sowie der Großen Hofämter im Königreiche Preußen. Der Oberstkämmerer selbst gehört zu den Obersten Hofchargen des Hofstaats des Königs. Hofbehörde zur Verwaltung der Königl. Schlösser und Gärten und des Königl. Haus- und Hofhalts ist das Oberhofmarschallamt.

§ 75. III. Der Landtag.*)

a. Allgemeines.

1. Die preußische Verfassung beruht auf dem Zweikammersysteme (S. 88). Während das Herrenhaus im wesentlichen eine Vertretung der Reste der alten ständischen Gesellschaft darstellt, bildet das Abgeordnetenhaus die Vertretung der modernen bürgerlichen Gesellschaft (Bornhak).

2. Die PrVU. spricht in der Eingangsformel von den „beiden Kammern Unseres Königreichs" (vgl. ferner die Überschrift des Titels V: „Von den Kammern"), die einzeln als „Erste" und „Zweite Kammer" (z. B. Art. 62 III) bezeichnet werden. Durch PrG. vom 30. Mai 1855 wurde für die Erste Kammer die Benennung „Herrenhaus" und für die Zweite Kammer die Benennung „Abgeordnetenhaus" eingeführt. Als gemeinschaftliche Bezeichnung wurde — übrigens ohne ausdrückliche gesetzliche Vorschrift — der „Landtag" üblich, und bald ging diese auch in die Gesetzessprache über (vgl. oben S. 230).

Die Bezeichnung „Erste Kammer" findet sich auch in Sachsen, Baden und Hessen, während die Bayerische Verfassung eine „Kammer der Reichsräte", die Württembergische eine „Kammer der Standesherren" kennt; vgl. die Übersicht im Anh. I.

---

*) Vgl. die Literaturangaben S. 142, ferner: David, Handbuch für das Preuß. Herrenhaus (11); Plate, Handbuch für das Preuß. Abgeordnetenhaus (14).

b. Das Herrenhaus.

1. Die Rechtsgrundlagen.

Nach den Art. 65—68 der PrVU. in der ursprünglichen Fassung vom 31. Januar 1850 sollte die Erste Kammer, die nach der oktroyierten Verfassung eine Wahlkammer war, außer aus geborenen und aus vom König ernannten Mitgliedern auch aus 120 gewählten Mitgliedern bestehn. Das PrG. vom 7. Mai 1853 setzte die Art. 65—68 jedoch außer Kraft und an deren Stelle die Bestimmung: „Die Erste Kammer wird durch Königliche Anordnung gebildet, welche nur durch ein mit Zustimmung der Kammern (also nicht durch Notverordnung, S. 578) zu erlassendes Gesetz abgeändert werden kann. Die Erste Kammer wird zusammengesetzt aus Mitgliedern, welche der König mit erblicher Berechtigung oder auf Lebenszeit beruft". Hierzu erging die KglV. vom 12. Oktober 1854 wegen Bildung der Ersten Kammer, ergänzt durch die die Bildung der Verbände des alten und des befestigten Grundbesitzes und die Ausübung des Präsentationsrechts betreffende KglV. vom 10. November 1865.

Die Gültigkeit der V. vom 12. Oktober 1854 ist oft angezweifelt worden unter der — unzutreffenden, auch durch die Praxis stets widerlegten — Ausführung, daß Gegenstände, die ihrer Natur nach dem Gesetzgebungsgebiet angehören, nur gemeinschaftlich von allen drei Faktoren der Gesetzgebung geregelt werden könnten, die Übertragung dieser Aufgabe an einen von ihnen demnach unzulässig sei. Auch insoweit die Verordnung für bestimmte Fälle (S. 569) ein Erlöschen der Mitgliedschaft vorsieht, unterliegt ihre Gültigkeit keinem begründeten Bedenken. Denn die im Gesetze vom 7. Mai 1853 angeordnete Berufung „auf Lebenszeit" bezweckte hauptsächlich, eine Berufung auf bestimmte Zeitdauer auszuschließen.

2. Die Zusammensetzung.

a. Das Herrenhaus besteht nach der KglV. vom 12. Oktober 1854:

α. aus den großjährigen Prinzen (also den mehr als 18 Jahre alten, S. 563), sofern dieselben, was bisher noch nicht geschehen ist, vom Könige berufen werden (dem Staatsrate — S. 603 — gehören sie dagegen ohne weiteres an);

b. aus den mit erblicher Berechtigung Berufenen, nämlich:

1) dem Haupte des Fürstlichen Hauses von Hohenzollern, S. 537,

2) den Standesherren,

3) den übrigen nach der V. vom 3. Februar 1847 zur Herren-Kurie des vereinigten Landtags (S. 516) berufenen Fürsten, Grafen und Herren,

4) den durch besondere Verleihung mit erblicher Berechtigung Berufenen;

c. aus auf Lebenszeit Berufenen, nämlich:

1) denjenigen Personen, welche von den evangelischen Domstiftern Brandenburg, Merseburg, Naumburg aus den Mitgliedern, von 51 größeren Städten aus der Zahl der Magistratsmitglieder, von jeder Landesuniversität aus der Zahl der ordentlichen Professoren sowie von bestimmten Verbänden (der Grafen, gewisser durch ausgebreiteten Familienbesitz ausgezeichneter Geschlechter, ferner des alten, d. h. seit mindestens 50 Jahren zur Zeit der Präsentation in einer und derselben Familie befindlichen, sowie des befestigten, d. h. hinsichtlich der Vererbung durch agnatische Sukzession gesicherten, Grundbesitzes) zur Berufung präsentiert werden, vgl. die KglV. vom 10. November 1865,

2) den Inhabern der vier großen Landesämter im Königreiche Preußen (Oberburggraf, Obermarschall, Landhofmeister und Kanzler; zum Inhaber der Kanzlerwürde wird der Oberlandesgerichtspräsident in Königsberg ernannt),

3) den aus besonderem Vertrauen ausersehenen Personen, aus denen zur Begutachtung wichtiger, insbesondere das Kgl. Haus betreffender, Rechtsfragen Kronsyndici bestellt werden.

β. Eine gesetzliche Beschränkung der Mitgliederzahl besteht, im Gegensatze zu den einem „Pairsschube" (S. 94) vorbeugenden Bestimmungen anderer Staaten, für das Herrenhaus nicht. Beschlußfähig („Quorum", oben S. 243) ist das Herrenhaus nach einem PrG. vom 30. Mai

1855 zu PrVU. Art. 80 bei Anwesenheit von 60 Mitgliedern.

Da das Herrenhaus keine Wahlkammer mehr ist, kann es *nicht aufgelöst* werden; wird das Abgeordnetenhaus aufgelöst, so wird das Herrenhaus gleichzeitig vertagt (PrVU. Art. 77 III).

γ. *Unfähig* zur Mitgliedschaft sind der Präsident und die Mitglieder der Oberrechnungskammer (PrVU. Art. 74 II, eingefügt durch PrG. vom 27. März 1872). Die Mitgliedschaft kann nur *ausgeübt* werden von preußischen Untertanen, die sich im Vollbesitze der bürgerlichen Rechte befinden, ihren Wohnsitz innerhalb Preußens haben, nicht im aktiven Dienst eines außerdeutschen Staats und — abgesehen von den Königlichen Prinzen — mindestens 30 Jahre alt sind (§ 7 der KglV. vom 12. Oktober 1854; vgl. auch § 10; beim Mangel dieser Voraussetzungen *ruht* sie, vgl. jedoch noch § 9). Sie *erlischt* bei den Präsentierten (S. 568) mit dem Verluste der Eigenschaft, in welcher die Präsentation erfolgt ist (§ 8). Ob ein *Verzicht* auf die Mitgliedschaft ohne Zustimmung des Königs statthaft ist, ist streitig.

Ferner geht das Recht der Mitgliedschaft — außer infolge strafrechtlicher Verurteilung (StGB. §§ 33, 34) — dann verloren, wenn das Herrenhaus durch einen vom König bestätigten Beschluß, „einem Mitgliede das Anerkenntnis unverletzter Ehrenhaftigkeit oder eines der Würde der Kammer entsprechenden Lebenswandels oder Verhaltens versagt" (§ 9).

δ. *Gegenwärtige Berechtigungen*

auf Sitz und Stimme im Herrenhause, die Königlichen Prinzen (S. 567) ungerechnet (Stand vom 18. März 1914): 409, davon ruhend: 45, mithin *stimmberechtigte Mitglieder*: 364; und zwar:

a. *Erbliche Berechtigungen*: 117 (davon ruhend: 37).

1) Der Fürst von Hohenzollern-Sigmaringen: 1 (ruht, weil sich der gegenwärtige Fürst bisher nicht legitimiert hat).

2) Die Häupter der vormaligen deutschen reichsständischen Häuser: 22 (ruhend: 8).

3) Die übrigen zur Herrenkurie (S. 568) Berufenen: 51 (ruhend: 20).

4) Die durch besondere Königliche Verleihung erblich Berechtigten: 43 (ruhend: 8).

b. Berechtigungen auf Lebenszeit: 292 (davon ruhend: 8).

1) Die zeitigen Inhaber der vier großen Landesämter in Preußen (S. 568): 4 (davon ruhend: 3, wegen Kumulation mit erblicher Berechtigung bzw. anderweitiger Berufung).

2) Aus besonderem Königlichen Vertrauen auf Lebenszeit Berufene: 108. Von ihnen sind 11 zugleich Kronsyndici (S. 568), nämlich Beseler und v. Schönstedt (gegenwärtiger bzw. ehemaliger Justizminister), v. Hagens, Hamm, Heinroth, Lisco, v. Plehwe (gegenwärtige bzw. ehemalige OAG.- bzw. Kammergerichtspräsidenten), Ule und Stölzel (gegenwärtiger bzw. ehemaliger Präsident der Justizprüfungskommission), Brunner und Zorn (Universitätsprofessoren in Berlin bzw. Bonn).

3) Auf Präsentation Berufene: 180 (davon ruhend: 5), nämlich auf Präsentation: der Stifter: 3, der Provinzialverbände der Grafen: 8, der Familienverbände: 18 (ruhend: 1), der Verbände des alten und des befestigten Grundbesitzes: 90 (ruhend: 4), der Landesuniversitäten (Königsberg, Greifswald, Breslau, Berlin, Halle, Kiel, Göttingen, Marburg, Münster, Bonn): 10, der Städte: 51.

Eine Fraktionsbildung, wie im Reichstag (S. 258) und im Abgeordnetenhause (S. 574), besteht im Herrenhause nicht. Wohl aber werden auch hier (durch den Präsidenten 5) Abteilungen für die Wahl der Kommissionsmitglieder gebildet. Die Kommissionen bestehen in der Regel aus 15 Mitgliedern.

Die Behandlung der von der Staatsregierung oder vom Abgeordnetenhause eingehenden Gesetzesvorlagen sowie der Initiativanträge der Herrenhausmitglieder erfolgt (GeschO. § 14):

entweder durch Plenarberatung auf Grund vorgängiger Kommissionsberatung,

oder durch erste und zweite Beratung im Plenum, oder durch einmalige Schlußberatung im Plenum (außer wenn mindestens 10 anwesende Mitglieder Widerspruch erheben).

Auf Antrag von mindestens 20 Mitgliedern muß eine wiederholte Schlußberatung im Plenum stattfinden.

c. Das Abgeordnetenhaus.

1. Nachdem die Regierung am 27. April 1849 die Zweite Kammer aufgelöst hatte (S. 517), erging die, später von den Kammern genehmigte, Notverordnung vom 30. Mai 1849 über die Ausführung der Wahl der Abgeordneten zur Zweiten

Kammer. Die PrVU. vom 31. Januar 1850 enthält nun zwar selbst in den Art. 70—72 und 74 Vorschriften über das aktive und passive Wahlrecht und die Wahlmännerwahlen, verweist aber im übrigen (Art. 72 II) auf ein Wahlgesetz, und bis zu dessen Erlasse soll nach Art. 115 die, z. T. erheblich abweichende, KglV. vom 30. Mai 1849 in Kraft bleiben. Diese, die auf dem Dreiklassenwahlrecht und dem Systeme der allgemeinen, aber mittelbaren (indirekten) und offenen Wahlen beruht, wurde auch in die später erworbenen Landesteile eingeführt und durch die Gesetze vom 29. Juni 1893 und 28. Juni 1906 abgeändert. Beide Gesetze setzten außerdem die Bestimmungen des Art. 115, das erste auch die des Art. 71 außer Kraft, soweit diese den neuen Vorschriften entgegenstanden. Für Hohenzollern und Helgoland vgl. noch die Sonderbestimmungen der Gesetze vom 2. Juli 1900 und 18. Februar 1891 § 10. Das Staatsministerium hat ein Wahlreglement vom 14. März 1903 (20. Okt. 1906) erlassen.

2. Die Ausführung der Wahl.

a. Die Wahlmännerwahlen.

α. Wahlbezirke.

Der Staat ist in 276 Wahlbezirke, jeder Wahlbezirk in Urwahlbezirke geteilt. Die Wähler jedes Urwahlbezirks werden nach Maßgabe der von ihnen zu entrichtenden direkten Steuern in drei Abteilungen geteilt, so daß jede Abteilung 1/3 der Gesamtsumme der direkten Steuern umfaßt (vgl. aber über die Nichtberücksichtigung gewisser Steuerzuschläge und Ermäßigungen EinkStG. § 20a — Fassung vom 26. Mai 1909 — und BesoldungsG. vom 26. Mai 1909 § 9). Wer nicht zur Staatseinkommensteuer veranlagt ist, wird nach dem PrG. vom 29. Juni 1893 mit 3 M. zum Ansatze gebracht.

In jeder Gemeinde (vgl. KglV. vom 30. Mai 1849 § 15) ist jedesmal ein Verzeichnis der stimmberechtigten Urwähler (Urwählerliste) aufzustellen, in welchem bei jedem einzelnen Namen der Steuerbetrag angegeben wird, den der Urwähler in der Gemeinde bzw. dem aus mehreren Gemeinden zusammengesetzten Urwahlbezirke zu entrichten hat. Dies Verzeichnis ist drei Tage lang öffentlich auszulegen, und daß dieses geschehen, in ortsüblicher Weise bekannt zu machen. Jeder,

nicht nur wer in den Listen etwa übergangen ist, kann, wenn er die Aufstellung für unrichtig oder unvollständig hält, dies innerhalb dreier Tage nach der Bekanntmachung bei der Ortsbehörde oder dem von derselben dazu ernannten Kommissar oder der dazu niedergesetzten Kommission schriftlich anzeigen oder zu Protokoll geben. Die Entscheidung darüber steht in den Städten der Gemeindeverwaltungsbehörde, auf dem Lande dem Landrate zu. Vgl. auch Wahlreglement § 4.

Wird die Ersatzwahl eines Wahlmannes nach Ablauf eines Jahres seit der letzten Wahl eines Abgeordneten erforderlich, so ist ihr eine neu aufzustellende und auszulegende Urwählerliste zugrunde zu legen (Wahlregl. § 21).

1) Jeder Urwahlbezirk umfaßt 750 bis 1749 Seelen; auf je 250 kommt ein Wahlmann, so daß jeder Urwahlbezirk höchstens 6 und mindestens 3 Wahlmänner wählt und zwar aus der Zahl der Urwähler des Urwahlbezirks, aber ohne Rücksicht auf die Abteilung. Sind in einem Urwahlbezirke 4 Wahlmänner zu wählen, so wählt die 2. Abteilung 2 Wahlmänner, sind 5 zu wählen, die 1. und 3. Abteilung je 2 Wahlmänner.

2) Der Tag der Wahl ist vom Minister des Innern festzusetzen.

3) Die Wahlen erfolgen abteilungsweise durch Stimmgebung zu Protokoll nach absoluter Mehrheit und nach den Vorschriften des Reglements.

In Gemeinden mit mindestens 50 000 Einwohnern (Zivilbevölkerung) findet die Abstimmung bei der Wahlmännerwahl regelmäßig in einer nach Anfangs- und Endtermin festzusetzenden Abstimmungsfrist statt (Fristwahl), sonst in gemeinschaftlicher Versammlung der Urwähler zu bestimmter Stunde (Terminswahl). Bei Beginn der Wahl wird zunächst der Wahlvorstand (Wahlvorsteher, Protokollführer und 3—6 Beisitzer aus der Zahl der Urwähler, welche mittels Handschlags an Eides Statt verpflichtet werden) gebildet und sodann nach Entfernung aller nicht stimmberechtigten Personen zur Wahl geschritten, wobei jeder Wähler an den Vorstandstisch tritt und den Namen des Wahlmanns zu Protokoll benennt. Stellvertretung bei der Wahl oder schriftliche Abstimmung ist unzulässig. Die dritte Abteilung wählt regelmäßig zuerst, die erste zuletzt, jede in Abwesenheit der Mitglieder der anderen Abteilungen. Über die Gültigkeit der Stimmen entscheidet der Vorstand. Bei Stimmengleichheit oder, falls sich keine absolute Majorität ergibt, kommen diejenigen, welche die meisten Stimmen haben, in doppelter Zahl der zu wählenden Wahlmänner in die engere Wahl. Bei nochmaliger Stimmengleichheit entscheidet das vom Wahlvorsteher gezogene Los. Haben aber bei der

ersten Abstimmung nur zwei Personen oder, falls von einer Wahlabteilung zwei Wahlmänner zu wählen sind, nur vier Personen, und zwar gleichviel Stimmen erhalten, so findet eine nochmalige Wahl nicht statt, es entscheidet vielmehr sofort das Los.

b. Stimmberechtigter Urwähler

ist jeder selbständige, 24jährige, im Besitze der Ehrenrechte befindliche, nicht aus öffentlichen Mitteln unterstützte Preuße in der Gemeinde, in welcher er seit 6 Monaten seinen Wohnsitz oder Aufenthalt hat. Nach dem Reichsmilitärgesetz vom 2. Mai 1874 ruht das aktive Wahlrecht der zum aktiven Heere gehörigen Militärpersonen mit Ausnahme der Militärbeamten (oben S. 274); bei Berechnung der Seelenzahl der Urwahlbezirke werden die Militärpersonen aber mitgezählt (nicht jedoch für die Anordnung der Friſtwahl, s. o. a 3).

β. Die Abgeordnetenwahlen.

a. Ausführung. Die in einem Wahlbezirke gewählten Wahlmänner wählen erst ihrerseits an dem ebenfalls vom Minister des Innern festzusetzenden Tage die Abgeordneten (1—3 in jedem Wahlbezirke). Sie werden zur Wahl vom Wahlkommissar schriftlich berufen; über die Zulässigkeit ministerieller Anordnung der Gruppen- oder der Friſtwahl in Wahlbezirken mit mindestens 500 Wahlmännern vgl. Art. I § 4 des Ges. vom 28. Juni 1906.

Auch die Abgeordnetenwahlen erfolgen durch Stimmgebung zu Protokoll. Ergibt sich bei der ersten Abstimmung keine absolute Mehrheit, so entscheidet die engere Wahl zwischen den beiden Kandidaten, die die meisten Stimmen erhielten, bei gleicher Stimmenzahl das Los. Über die Gültigkeit der Wahlmännerwahlen entscheidet die Versammlung; im übrigen ist in dieser eine Diskussion unzulässig.

Das Abgeordnetenhaus bestand ursprünglich aus 350 Mitgliedern. Für Hohenzollern kamen 1851 2, für die 1866 erworbenen Provinzen 80, für Lauenburg 1876 1 hinzu, so daß die Mitgliederzahl damals 433 betrug. Durch das PrG. vom 28. Juni 1906 § 1 ist die Zahl der Mitglieder auf 443 festgesetzt. Das Quorum (S. 243), d. h. die zur Beschlußfähigkeit notwendige Mindestzahl, beträgt die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl (Art. 80), also zurzeit mindestens 222 (früher 217).

b. Wählbar

ist jeder 30jährige, im Vollbesitze der bürgerlichen Ehrenrechte befindliche Preuße, sofern er mindestens seit

1 Jahre dem preußischen Staatsverband angehört. Das bezüglich der Oberrechnungskammermitglieder S. 569 Gesagte gilt auch hier. Nach Art. 78 IV kann niemand Mitglied beider Kammern sein (Grundsatz der Inkompatibilität, vgl. Ki. § 8a 5).

γ. Die Wahl zum Abgeordnetenhaus ist hiernach eine indirekte, offene, im Gegensatze zu der direkten geheimen Wahl zum Reichstage, bei welcher die Abgeordneten unmittelbar von den Wählern mittels verschlossener Stimmzettel gewählt werden (vgl. oben S. 249). Auch die Kommunalwahlen erfolgen grundsätzlich (PrG. vom 30. Juni 1900, betr. die Bildung der Wählerabteilungen bei den Gemeindewahlen § 1, vgl. aber die §§ 2, 3, durch welche das Übergewicht besonders hoch besteuerter Wähler durch Berücksichtigung der den Durchschnitt übersteigenden Steuerbeträge und die Zulassung der Zwölftelung statt der Drittelung — $^5/_{12}$, $^4/_{12}$, $^3/_{12}$ — eingeschränkt wird) nach dem Dreiklassensystem (S. 618).

Die Verbesserung des Wahlsystems für das Abgeordnetenhaus gehört zu den wichtigsten Forderungen der liberalen und der sozialdemokratischen Parteien. Die Fortschrittler und die Sozialdemokraten erstreben die Einführung des Reichstagswahlrechts auch in Preußen. Die Regierung brachte 1910 entsprechend der in der Thronrede von 1908 angekündigten „organischen Fortentwicklung" des Wahlrechts eine Wahlrechtsvorlage ein, die an der Drittelung festhielt, jedoch das bisherige System durch Beschränkung des anrechnungsfähigen Steuerbetrags und Aufrücken der sog. „Kulturträger" in die nächsthöhere Abteilung sowie Einführung der direkten (aber öffentlichen) Wahl zu verbessern suchte. Die Vorlage wurde weder in dieser noch in ihrer vom Abgeordnetenhaus erheblich geänderten Gestalt Gesetz, da die Regierung gegenüber erneuten Abänderungsversuchen schließlich erklärte, daß sie auf die Weiterberatung keinen Wert lege.

δ. Über den strafrechtlichen Schutz des Wahlrechts vgl. StGB. §§ 107—109, auch § 339 Abs. 3.

ε. Die Parteibildung im Preußischen Abgeordnetenhause

stimmt seit der Gründung des Deutschen Reiches mit der Parteibildung im Deutschen Reichstage (S. 258) im wesentlichen überein. Es finden sich auch hier die vier großen Parteien der Konservativen — mit den Unterarten der Konservativen und Freikonservativen (entsprechend den Deutschkonservativen und der Reichspartei im Reichstage, S. 260) —, der Liberalen — mit den Unterarten der Nationalliberalen und der Fortschrittlichen Volkspartei —, das Zentrum und die Sozialdemokraten. Die letzteren haben sich bis zur Wahl von 1908 zwecks Demonstration gegen das ihren Parteigängern als der großen Masse der Unbegüterten ungünstige preußische Wahlsystem der Beteiligung an den Wahlen zum Abgeordnetenhaus enthalten.

1908 traten sie mit 6, 1913 mit 10 Abgeordneten in die Kammer ein.

Die zurzeit bestehenden 8 Parteien sitzen vom Präsidenten aus gesehen in der nachfolgenden Reihenfolge von rechts nach links (die Zahlen geben den Fraktionsbestand auf Grund der Wahlen von 1913 nach dem Bestande vom 3. Februar 1914 an).

a. Konservative Partei (148, darunter 2 Hospitanten der Wirtschaftlichen Vereinigung, S. 261).
b. Freikonservative Partei (53).
c. Zentrumspartei (103).
d. Nationalliberale Partei (73).
e. Fortschrittliche Volkspartei (40).
f. Polen (12).
g. Dänen (2).
h. Sozialdemokraten (10).

Bei keiner Partei („Wilder") 1 (Litauer); ein (freikonservatives) Mandat ist erledigt.

Von den 443 Abgeordneten sind 46 gleichzeitig Reichstagsabgeordnete.

Gesetzentwürfe erfordern in der Regel drei Beratungen im Plenum. Der ersten — nur allgemeine Diskussion über die Grundsätze des Entwurfs — folgt in der Regel Kommissionsberatung, dieser die zweite Lesung mit Spezialdiskussion über jeden Paragraphen, dieser die dritte Lesung mit General- und Spezialdiskussion. Eine dritte Beratung findet aber nicht statt, wenn der Entwurf in der zweiten in allen seinen Teilen abgelehnt wird (GeschO. §§ 16 ff.)

Zur Prüfung der Wahlen und Wahl der Kommissionsmitglieder wird das Haus durch das Los in 7 Abteilungen geteilt. Die Kommissionen bestehen in der Regel aus 14 Mitgliedern.

d. Die Zuständigkeit des Landtags.

1. Der Landtag hat das Recht der Mitwirkung bei der Gesetzgebung; PrVU. Art. 62: „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt. Die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetze erforderlich." Hiernach gibt es in Preußen drei gesetzgebende Faktoren: König, Herrenhaus, Abgeordnetenhaus. Die letzteren beiden stehen gleichberechtigt nebeneinander; eine gewisse Bevorzugung des Abgeordnetenhauses liegt in der Bestimmung des Abs. 3 des Art. 62, daß Finanzgesetz-Entwürfe und der Staatshaushaltsetat zuerst dem Abgeordnetenhause vorgelegt werden müssen und daß der Etat vom Herrenhause nur im ganzen angenommen oder abgelehnt wer-

den darf (sog. primatus iurisdictionis des Abgeordnetenhauses). Gesetzesvorschläge, welche durch eine der Kammern oder den König verworfen sind, können in derselben Sitzungsperiode nicht wieder vorgebracht werden (Art. 64 II).

a. An den Art. 62 knüpft sich, wie bereits S. 147 angedeutet, eine der berühmtesten Streitfragen des preußischen Staatsrechts, die in neuerer Zeit namentlich von Arndt (Das selbständige Verordnungsrecht, 02) und Anschütz (Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt, 2. A. 01) eingehend behandelt worden ist. Sie nimmt von der Auffassung des vorkonstitutionellen Gesetzesbegriffs ihren Ausgang. Der Begriff des Gesetzes ist weit älter als die PrVU. Vgl. z. B. ALR. Einl. I: „Von den Gesetzen überhaupt"; daselbst besonders §§ 5 und 7; die KglV. vom 6. April 1848 über einige Grundlagen der preußischen Verfassung bestimmt: „Den künftigen Vertretern des Volks soll jedenfalls die Zustimmung zu allen Gesetzen ... zustehen". Da die PrVU. und ihr formeller Gesetzesbegriff (S. 145) noch nicht vorhanden gewesen seien, habe hier — so folgert Anschütz — ein materieller Gesetzesbegriff zugrunde liegen müssen, nämlich Gesetz = Rechtssatz. „Gesetzgebende" Gewalt i. S. des Art. 62 I sei demnach soviel wie „rechtsetzende" Gewalt. Art. 62 stelle daher den Grundsatz auf, daß kein Rechtssatz anders als durch das Zusammenwirken aller gesetzgebenden Faktoren, d. h. durch ein formelles Gesetz, geschaffen werden könne; der Weg der Verordnung sei, soweit er nicht ausdrücklich zugelassen sei (wie bei der Notverordnung, S. 578), für neu zu schaffende Rechtssätze ausgeschlossen.

Anders Arndt. Nach ihm hatte der Gesetzesbegriff auch im vorkonstitutionellen Staat eine formelle Bedeutung: Gesetz sei nicht schlechthin jede Rechtssatzung gewesen, sondern nur die von der höchsten Gewalt, dem König, erlassene, während die zahlreichen von den Behörden aufgestellten Rechtssätze als Regulative, Verordnungen usw. bezeichnet worden seien. Unter der „gesetzgebenden" Gewalt im Sinne des Art. 62 sei daher nur die höchste rechtsetzende Gewalt zu verstehen. Art. 62 besage nun nicht, daß jeder Rechtssatz ein formelles Gesetz, also die Mitwirkung der Kammern, voraussetze, sondern bestimme nur: sofern — nach den übrigen Verfassungsvorschriften — ein Gesetz als für die Entstehung eines Rechtssatzes für erforderlich erklärt sei, seien die Kammern zu befragen. Wann diese mitzuwirken haben, das bestimme sich nicht nach Art. 62, sondern den Einzelvorschriften in Art. 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9 usw. (Enumerationstheorie). Bornhak (Preuß. Staatsrecht, 2. A. 11), der im übrigen der Arndtschen Ansicht nahesteht, will die Zuständigkeit der Gesetzgebung in Preußen — abgesehen von dem formellen Verfassungsrechte, den ausdrücklich der Gesetzgebung

überwiesenen und den durch Gesetz geregelten, mithin auch nur durch Gesetz zu ändernden Materien — unter Berufung auf ALR. Einl. § 7 abgrenzen (Rechtsnormen, durch welche die besonderen Rechte und Pflichten der Bürger bestimmt oder die gemeinen Rechte abgeändert, ergänzt oder erklärt werden sollen); ihm wird entgegengehalten, daß ALR. Einl. § 7 keine Begriffsbestimmung enthalte, sondern die Zuständigkeit der Gesetzgebungskommission betreffe.

Auch nach der Arndt-Bornhakschen Lehre ist übrigens gegenwärtig das gesetzesfreie Gebiet eng bemessen; in Betracht kommen hauptsächlich das Schul- und Universitätswesen („Doktorverordnung" von 1897, S. 558), die Qualifikationsvorschriften für Bau-, Bergbeamte, Feldmesser, die Erhebung von Verkehrsabgaben (S. 685). Die praktische Bedeutung der Streitfrage ist zudem auf diesen Gebieten nur noch gering, da auch hier zahlreiche Materien inzwischen gesetzlich geregelt sind und endlich Anschütz in manchen Fällen, in denen Arndt einseitig vom König oder den Behörden erlassene Rechtsnormen für vorliegend erachtet, lediglich organisatorische oder Anstaltsordnungen annimmt, die als Verwaltungsvorschriften im Verwaltungswege zu erlassen seien.

β. Die Sanktionierung der Gesetze steht dem Könige zu (vgl. S. 152, 234), der auch ihre Verkündung befiehlt (S. 555).

Gemäß § 11 der Einleitung zum ALR. erfolgte die Verkündung der Gesetze anfänglich durch Anschlag und in den Intelligenzblättern der Provinz (aus denen später die heutigen Regierungsamtsblätter geworden sind), noch früher durch Verlesen von der Kanzel und (seit 1717) durch Versendung an die Behörden. Durch Kgl. Verordnung vom 27. Oktober 1810 wurde das Erscheinen einer „Gesetzsammlung für die Königlichen Preußischen Staaten" (seit 1. Januar 1907 „Preußische Gesetzsammlung" genannt, vgl. oben S. 525) und durch KglV. vom 28. März 1811 von Amtsblättern für jedes Regierungsdepartement angeordnet. Zugleich wurde bestimmt, daß in die Gesetzsammlung alle Gesetze und Verordnungen aufzunehmen sind, welche mehr als ein Regierungsdepartement betreffen, ohne daß aber das Gesetz seine verbindliche Kraft durch Aufnahme in die GS. erlangte. Vielmehr sollte es mit dem 8. Tage nach der Anzeige im Amtsblatt als „gehörig bekannt gemacht angenommen werden" (KglV. vom 28. März 1811 § 4 II, AKO. vom 24. Juli 1826). Erst durch Gesetz vom 3. April 1846 wurde der bisherige Zustand erheblich geändert. Es wurde bei allen Gesetzen ihre Aufnahme in die Gesetzsammlung zu dem ihre Rechtswirksamkeit herbeiführenden Umstande gemacht und das Inkrafttreten der Gesetze je nach der Entfernung der Regierungsbezirke von Berlin (Potsdam 8 Tage, Ostpreußen und Rheinprovinz 14 Tage) festgestellt. Heute hat das PrG. vom 16. Februar 1874 auch in Preußen ebenso wie im Reiche (oben S. 235) den Beginn des

vierzehnten Tages nach dem Ablauf des Tages der Ausgabe des betr. Stückes der GS. in Berlin für maßgebend erklärt.

Die Gesetzsammlung enthält nur die Gesetze und Königlichen Verordnungen seit 1811 (nebst einem Ergänzungsbande für 1806 bis 1810); die früheren sind nur in Privatsammlungen zusammengestellt, nämlich:

a. bis 1736 in Chr. Otto Mylii Corpus Constitutionum Marchicarum, angeführt: C. C. M.;

b. 1737—1750 in IV Continuationes und 1 Supplementbande;

c. 1751—1810 im Novum Corpus Constitutionum Borussico-Brandenburgensium praecipue Marchicarum, mit dessen Herausgabe die Akademie der Wissenschaften beauftragt worden war, angeführt: N. C. C.

Durch Gesetz vom 10. April 1872 ist zur Entlastung der GS. die Publikation landesherrlicher Erlasse ohne allgemeine Bedeutung (Statuten, Anleiheprivilegien usw.) durch die Regierungsamtsblätter unter Aufnahme eines bloßen Hinweises in die GS. angeordnet. Derartige Erlasse treten mangels besonderer Bestimmung mit dem achten Tage nach Ausgabe des betr. Regierungsamtsblatts in Kraft. Über die Verkündung der Kirchengesetze vgl. Ki. § 15 a 2, der Polizeiverordnungen S. 671. Die Gemeinden und selbständigen Gutsbezirke sind regelmäßig zum Halten der Gesetzsammlung und des Regierungsamtsblatts verpflichtet (PrG. vom 10. März 1873).

2. Ohne Einwilligung beider Kammern kann der König nicht zugleich Herrscher fremder Reiche sein (Art. 55, S. 529).

3. Der Landtag hat das Recht der Zustimmung zu Verträgen mit fremden Regierungen, wenn dadurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen (Steuern) auferlegt werden (Art. 48, eingeschränkt durch RV. Art. 11, S. 246), sowie das Recht der Genehmigung von Notstandsverordnungen (Art. 63).

Das Recht der Genehmigung ergibt sich daraus, daß die Notstandsverordnungen materiell Gesetze und nur formell Verordnungen sind (vgl. S. 149). Über die Voraussetzungen ihres Erlasses bestimmt Art. 63: „Nur in dem Falle, wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert, können, insofern die Kammern nicht versammelt sind, unter Verantwortlichkeit — streitig, ob auch unter Gegenzeichnung — des gesamten Staatsministeriums, Verordnungen, die der Verfassung nicht zuwiderlaufen, mit Gesetzeskraft erlassen werden. Dieselben sind aber den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritte zur Genehmigung sofort vorzulegen." Der Verfassung zuwider läuft die Notverordnung

nicht nur dann, wenn sie die Verfassung selbst ändert, sondern auch in den Fällen, wo die Verfassung den Weg der ordentlichen Gesetzgebung oder die (vorherige) Zustimmung der Kammern ausdrücklich vorsieht (z. B. Art. 94[1], 65—68), dagegen nicht schon da, wo die Verfassung ein Gesetz schlechthin erfordert (streitig); denn die Notverordnung hat Gesetzeskraft. Ob im Falle der Versagung der Genehmigung die Notstandsverordnung von selbst ihre Kraft verliert (v. Rönne, G. Meyer), ist streitig; nach der herrschenden Meinung (Schwartz, Dernburg, Arndt) ist die Regierung verfassungsmäßig verpflichtet, die Notstandsverordnung sofort außer Kraft zu setzen, sie bleibt aber bis dahin in Kraft und muß vom Richter angewendet werden (Art. 106, unten 6; anders Els.-Lothr. Verf. § 23 II, S. 484).

4. Der Landtag hat das Recht der Information, d. h. die Befugnis, Kommissionen zur Untersuchung von Tatsachen zu ernennen (Art. 82). Ob das Recht sich nur bezieht auf Gegenstände, welche den Kammern zur Beschlußfassung vorliegen, oder ob Art. 82 den Kammern ein uneingeschränktes Untersuchungsrecht z. B. auch gegenüber Maßregeln der Regierung gibt, ferner ob die Kammern zur selbständigen Ermittelung befugt oder auf die Vermittlung des Staatsministeriums angewiesen sind, ist bestritten. Allgemein zugestanden und nach Maßgabe der Geschäftsordnungen praktisch geübt aber wird das Recht, Interpellationen an die Regierung zu richten; Auskunft über eingehende Beschwerden kann jede Kammer schon nach Art. 81 III verlangen.

Interpellationen müssen bestimmt formuliert und im Herrenhause von 21, im Abgeordnetenhause von 30 Mitgliedern unterzeichnet dem Präsidenten überreicht werden. Dieser teilt sie dem Staatsministerium mit und fordert dasselbe in der nächsten Sitzung zur Erklärung darüber auf, ob und wann es die Interpellation beantworten werde. An die Beantwortung der Interpellation oder der Ablehnung darf sich eine sofortige Besprechung des Gegenstandes (aber keine Antragstellung oder Abstimmung, anders jetzt im Reichstag, S. 254) anschließen, falls im Herrenhause 30, im Abgeordnetenhause 50 Mitglieder darauf antragen (HerrenhGeschO. § 51, AbgHGeschO. §§ 33 ff.).

5. Der Landtag hat das Recht der Initiative, PrVU. Art. 64: „Dem Könige sowie jeder Kammer steht das Recht zu, Gesetze vorzuschlagen", ebenso „Amendements", d. h. Abänderungen zu eingebrachten Gesetzen zu beantragen. Auch hat jede Kammer für sich das Recht, Adressen an den König zu richten (Art. 81 I).

Gesetzentwürfe werden in Preußen vom Ministerpräsidenten oder Ressortminister bei dem Präsidenten des Abgeordneten- oder Herrenhauses mit einem Anschreiben etwa folgenden Inhalts eingebracht (vgl. über die Einbringung im Reichstag S. 233):

„Eurer usw. beehre ich mich auf Grund der beifolgenden Allerhöchsten Ermächtigung vom ... den Entwurf usw. nebst Begründung mit dem Ersuchen ergebenst zu übersenden, ihn der Beschlußfassung des Hauses der Abgeordneten (bzw. des Herrenhauses) gefälligst unterbreiten zu wollen."

Die Ermächtigung selbst lautet regelmäßig:

„Wir usw. erteilen Unserem Minister usw. hierdurch die Ermächtigung, den anliegenden Entwurf usw. den beiden Häusern des Landtags der Monarchie zur verfassungsmäßigen Beschlußfassung vorzulegen."

6. Dem Landtage (nicht den Behörden) steht das Recht zur Prüfung der Rechtsgültigkeit gehörig verkündeter Gesetze und Königlicher Verordnungen zu (Art. 106 II).

Hiernach darf z. B. ein preußischer Richter eine vom König in der vorgeschriebenen Form erlassene Verordnung nicht daraufhin prüfen, ob nicht für das geregelte Rechtsgebiet ein Gesetz erforderlich gewesen wäre, oder ob bei einer Notstandsverordnung auch deren Voraussetzungen (oben 3) gegeben waren (vgl. S. 156).

Art. 106 II spricht übrigens im Gegensatze zu Abs. 1 nur von Verordnungen; doch was von diesen gilt, muß erst recht von Gesetzen gelten.

Den Polizei-Verordnungen sowie den Reichsverordnungen des Bundesrats oder des Kaisers gegenüber besteht diese Prüfungsbeschränkung des Richters nicht (vgl. S. 156, L. I § 5[8]), ebensowenig gegenüber einer nicht unter Art. 106 II fallenden Allerhöchsten Kabinettsorder, etwa einer nur im Amtsblatt verkündeten Kabinettsorder bzgl. der Genehmigung einer Eingemeindung (RheinStO. § 2 IV, OVG. 62 306).

e. Der Geschäftsgang.

1. Die beiden Häuser des Landtags müssen gleichzeitig (Art. 77), und zwar auf Grund eines den Art. 76 abändernden Gesetzes vom 18. Mai 1857 alljährlich, regelmäßig zwischen Anfang November und Mitte Januar, einberufen werden. Jede Kammer berät für sich; nur zwecks Eröffnung und Schließung des Landtags (Art. 77), zur Beschlußfassung über die Notwendigkeit einer Regentschaft (Art. 56, S. 563) sowie beim Mangel volljähriger Agnaten zwecks Wahl eines Regenten (Art.

57) treten die Kammern zu einer vereinigten Sitzung zusammen. Die Sitzungen sind regelmäßig öffentlich.

Auf Antrag des Präsidenten oder auf Antrag von zehn Mitgliedern kann jede Kammer zu einer geheimen Sitzung zusammentreten, in welcher dann zunächst über diesen Antrag zu beschließen ist (Art. 79).

2. Die Berufung, Eröffnung, Vertagung und Schließung (S. 555) der beiden Kammern erfolgt durch den König (Art. 77); die Vertagung darf ohne Zustimmung der Kammer die Frist von 30 Tagen nicht übersteigen und während derselben Session nicht wiederholt werden (Art. 52). Eine Auflösung kann heute nur noch beim Abgeordnetenhause stattfinden (S. 569); es müssen dann innerhalb von 60 Tagen seit der Auflösung die Wähler, innerhalb 90 Tagen die Kammern versammelt werden (Art. 51).

In beiden Häusern wird nach absoluter Mehrheit der Anwesenden abgestimmt (Art. 80), auch bei Verfassungsänderungen; nur müssen bei diesen zwei Abstimmungen vorgenommen werden, zwischen denen wenigstens 21 Tage liegen (Art. 107).

3. Auch für das Abgeordnetenhaus ist, wie für den Reichstag, die ursprünglich dreijährige „Legislaturperiode" (PrVU. Art. 73) auf fünf Jahre festgesetzt (PrG. vom 27. Mai 1888); die Streitfrage des Beginns der Legislaturperiode (S. 251) besteht auch im preußischen Recht. Ebenso erfolgt die Etatsfeststellung wie im Reich alljährlich im voraus (Art. 99, oben S. 456).

4. Jede Kammer prüft die Legitimation ihrer Mitglieder und entscheidet darüber. Sie regelt ihren Geschäftsgang und ihre Disziplin durch eine Geschäftsordnung (Art. 78 I). Diejenige des Herrenhauses datiert vom 15. Juni 1892 (9. April 1908), die des Abgeordnetenhauses vom 16. Mai 1876.

Letztere stimmt im wesentlichen, vielfach sogar wörtlich, mit der Geschäftsordnung des Reichstags überein; bemerkenswerte Abweichungen sind, daß die Geschäftsordnungen des Landtags die Einrichtung der „kurzen Anfragen" und des Vertrauens- oder Mißtrauensvotums aus Anlaß von Interpellationen (S. 254) nicht kennen. Verschieden ist auch die Behandlung der Aus-

schließung eines Abgeordneten von der Sitzung; nach der GeschO. des Reichstags (§ 60) ist solche durch den Präsidenten im Falle gröblicher Ordnungsverletzung zwar zulässig; leistet der Ausgeschlossene der Aufforderung zum Verlassen des Saales keine Folge, so hat der Präsident nach § 61 (Aussetzung der Sitzung) zu verfahren. Dagegen trifft nach § 64 der GeschO. des Abgeordnetenhauses (Fassung vom 6. Mai 1910, sog. „Hausknechtsparagraph") der Präsident die erforderlichen Maßnahmen, um die Ausschließung durchzuführen; er kann insbesondere den ausgeschlossenen Abgeordneten aus dem Sitzungssaal entfernen lassen (gegebenenfalls auch durch die Polizei, da der Ausgeschlossene durch sein Verweilen trotz Aufforderung des Präsidenten zum Verlassen des Saales Hausfriedensbruch begeht). Die Gültigkeit des aus Anlaß des Falles Borchardt 1912 viel erörterten § 64 (vgl. DJZ. 12 649, Recht 12 302) ist auch vom Reichsgericht anerkannt worden (DJZ. 13 856).

f. Die persönliche Stellung der Landtagsmitglieder.

1. Die Mitglieder der beiden Kammern leisten dem Könige den Eid der Treue und des Gehorsams und beschwören die gewissenhafte Beobachtung der Verfassung (Art. 108, über die Folgen der Eidesweigerung s. oben S. 554). Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, stimmen nach ihrer freien Überzeugung und sind an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden (Art. 83). (Unmittelbare und mittelbare Staats-) Beamte bedürfen keines Urlaubs zum Eintritt in den Landtag.

Ob sie im Fall einer Vertagung zur übernahme ihres Amtes verpflichtet sind, ist streitig, aber zu verneinen. Reichsbeamte kann das preußische Staatsrecht vom Erfordernisse des Urlaubs für den Landtag nicht befreien (vgl. RBG. § 14 I); auch die Regelung der Stellvertretungskosten der Reichsbeamten (RBG. § 14 II) gilt nicht für dem Landtag angehörige Reichsbeamte (vgl. oben S. 258).

2. Nimmt ein Abgeordneter ein besoldetes Staatsamt an, oder tritt er im Staatsdienst in ein Amt, mit welchem ein höherer Rang oder ein höheres Gehalt verbunden ist, so verliert er sein Mandat (Art. 78 II, III, wie beim Reichstage S. 258).

3. Die Abgeordneten erhalten gemäß einem auf Grund von PrVU. Art. 85 ergangenen Gesetze vom 24. Juli 1876 Reisekosten und täglich 15 M. Diäten, auf welche nicht verzichtet werden kann, während die Herrenhausmitglieder (früher auch die Reichstagsabgeordneten,

S. 257) keine Entschädigung, wohl aber freie Eisenbahnfahrt erhalten.

Inhaber von „Doppelmandaten" (zum Reichstag und Abgeordnetenhause vgl. S. 575) dürfen bei gleichzeitiger Versammlung beider Körperschaften als Mitglieder des Abgeordnetenhauses nur für diejenigen Tage Vergütung beziehen, für welche ihnen nach dem RG. vom 21. Mai 1906 (S. 257) wegen Fernbleibens von Reichstagsplenarsitzungen die reichsgesetzliche Entschädigung gekürzt bzw. kein reichsgesetzliches Tagegeld gezahlt wird (§ 6 a. a. O.).

4. Ähnlich wie für Bundesrat und Reichstag ist die Inkompatibilität bezüglich der Mitgliedschaft in beiden Häusern (Art. 78 Abs. 4) ausgesprochen; auch ist den Landtagsmitgliedern durch PrVU. Art. 84 und StGB. § 11 die Immunität bezüglich ihrer Abstimmung und ihrer berufsmäßigen Äußerungen gewahrt. Endlich sind sie gegen Strafverfolgung und Verhaftung wie die Reichstagsabgeordneten geschützt (S. 256).

Ein Zeugnisverweigerungsrecht haben sie ebensowenig wie diese; auch sie können aber während der Sitzungsperiode, solange sie sich in Berlin aufhalten, nur hier vernommen werden, sofern die Kammer nicht ihre Vernehmung außerhalb genehmigt (ZPO. §§ 382, 402; StPO. §§ 49, 72; S. 257). Wegen ihrer Befugnis, das Schöffen- und Geschworenenamt abzulehnen, vgl. GVG. §§ 35, 85 II.

In der Konfliktszeit (S. 517) hat das Obertribunal den Art. 84 in einer Plenarentscheidung der Strafsenate vom 29. Januar 1866 dahin ausgelegt, daß die Unverantwortlichkeit für die in der Kammer „ausgesprochenen Meinungen" sich nicht auf die Behauptung und Verbreitung unwahrer, insbesondere verleumderischer Tatsachen erstrecke, sondern sich nur auf Äußerungen beziehe, welche sich als Ergebnisse des Denkvermögens darstellen. Dieses von dem Abgeordnetenhaus als verfassungswidrig bezeichnete Urteil hat dahin geführt, in RV. Art. 30 (für den Reichstag) und StGB. § 11 (für die Landesvertretungen) an Stelle des Wortes „Meinungen" den umfassenden Ausdruck „Äußerung" zu wählen. Die geringe Widerstandsfähigkeit, welche das Obertribunal damals der Regierung gegenüber gezeigt haben soll, hat wesentlich dazu beigetragen, daß das Reichsgericht nicht nach Berlin, sondern nach Leipzig gekommen ist. Auch hat der zum Teil durch Hilfsrichter durchgebrachte Beschluß zur reichsgesetzlichen Regelung des Hilfsrichterwesens (vgl. Z. I § 9 d) und zum Verbote der Zuziehung von Hilfsrichtern beim Reichsgerichte (Z. I § 20 a 2) geführt.

Im März 1914 ist gelegentlich der Verhaftung eines bayerischen Landtagsabgeordneten in Mannheim („Fall Abresch") zweifelhaft geworden, ob die in einem Bundesstaate für Land-

tagsabgeordnete bestehenden Verhaftungsbeschränkungen für das ganze Reich gelten. Dies ist mangels einer reichsrechtlichen Vorschrift zu verneinen.

Das Geltendbleiben der in den Verfassungen der Bundesstaaten stehenden Verhaftungsbeschränkungen gegenüber den als Reichsrecht vorgehenden (RV. Art. 2) Vorschriften der StPO. beruht auf EGStPO. § 6[1]: „Unberührt bleiben die landesgesetzlichen Bestimmungen über die Voraussetzungen, unter welchen gegen Mitglieder einer gesetzgebenden Versammlung während der Dauer einer Sitzungsperiode eine Strafverfolgung eingeleitet oder fortgesetzt werden kann." Eine Ausdehnung solcher Vorschriften über das Landesgebiet ist dadurch natürlich nicht herbeigeführt worden. Ebensowenig kann aus StGB. § 11 (Straffreiheit der Landtagsabgeordneten wegen der in Ausübung ihres Berufes getanen Äußerungen) im Wege einer Rechtsanalogie ein allgemeines Prinzip des Reichsrechts abgeleitet werden, daß jeder Landtagsabgeordnete im ganzen Deutschen Reiche gegen Beeinträchtigung der Amtsausübung geschützt sei (so v. Stengel); denn dann wäre EGStPO. § 6[1] überflüssig. Soll daher die Wiederkehr solcher Fälle verhütet werden, so ist eine ausdrückliche reichsgesetzliche Vorschrift erforderlich, daß die nach EGStPO. § 6[1] unberührt bleibenden Vorschriften für das ganze Reich gelten. Vgl. dagegen Piloty in DJZ. 14 521, wonach aus RV. Art. 3 (S. 227) die Geltung der Verhaftungsbeschränkungen im ganzen Reichsgebiet abzuleiten sei.

B. Die Verwaltung.

§ 76. Die Verwaltung. Einleitung.*)

a. Übersicht.

Die Einteilung der Darstellung des preußischen Verwaltungsrechts muß von derjenigen des Reichsverwaltungsrechts erheblich abweichen. Durch die Gesetzgebung des Reichs sind zahlreiche Materien des Verwaltungsrechts, wie die Darstellung S. 308 ff. ergibt, geregelt worden. Die Verwaltungstätigkeit des Reichs ist — dem Grundsatze des Art. 4 RV. entsprechend — im allgemeinen auf die Beaufsichtigung beschränkt geblieben, während die unmittelbare Geschäftsführung den Einzelstaaten zusteht (vgl. S. 207). Damit hängt es ferner zusammen, daß die Organisation der Reichsbehörden nicht auf einem bestimmten Plane beruht, die letzteren vielmehr überwiegend je nach dem Anwachsen der Geschäfte und nach der Ausdehnung der Reichsgesetzgebung ins Leben gerufen worden sind. Anders in Preußen: Für die Wahrnehmung der Ge-

*) Kormann, Grundzüge eines allgemeinen Teils des öffentlichen Rechts (Annalen des Deutschen Reichs 1911, 1912). Derselbe, Einführung in die Praxis des Verwaltungsrechts (14).

schäfte der gesamten inneren staatlichen Verwaltung, soweit sie nicht Spezialbehörden zugewiesen sind, besteht eine einheitlich ausgebildete Behördenorganisation. Die Behörden dieser sog. allgemeinen Landesverwaltung sind unter Oberleitung der Minister: die Oberpräsidenten, die Regierungspräsidenten und die Regierungen, endlich die Landräte (LVG. § 3 I); zur Mitwirkung bei den Geschäften der allgemeinen Landesverwaltung sind nach näherer Vorschrift der Gesetze berufen: der Provinzialrat, der Bezirksausschuß und der Kreisausschuß (LVG. § 4 I, vgl. auch § 4 II, III und S. 606, 608, 610). Der enge Zusammenhang zwischen der Verwaltungstätigkeit der einzelstaatlichen Behörden und ihrer Organisation rechtfertigt es, diese vollständig im Verwaltungsrechte darzustellen („organisatorisches Verwaltungsrecht"), ein Verfahren, wie es beispielsweise auch von Bornhak eingeschlagen ist im Gegensatze zu der systematisch vielleicht richtigeren Anordnung des Meyer-Anschütz'schen Staatsrechtslehrbuchs, in dem die Behörden und Kommunalverbände im Rahmen der Staatsverfassung als Organe neben dem Monarchen und dem Landtag ihren Platz gefunden haben. Demgemäß behandeln die folgenden Paragraphen nächst der Staats- und der Kommunalverwaltung (§§ 77, 78) und den Rechtsverhältnissen der Staatsbeamten (§ 79) den Verwaltungszwang (§ 80) sowie die Rechtskontrollen der Verwaltung (§ 81) im allgemeinen; daran schließt sich aus dem Gebiete der inneren Verwaltung die Polizei (§ 82 — wegen der sonstigen inneren Verwaltung vgl. namentlich §§ 41 ff., und die Finanzverwaltung (§§ 83, 84). Über die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten vgl. S. 281, 597, des Kriegswesens S. 286, die Justizverwaltung S. 158 und Z. I § 31.

b. Rechtsquellen des Verwaltungsrechts sind Gesetz und Gewohnheitsrecht (S. 524).

1. Bei der Vielseitigkeit der Verwaltung im modernen Staate kann von umfassenden Kodifikationen nach Art des BGB. oder des StGB. keine Rede sein. Die Verwaltungsgesetzgebung ist im wesentlichen Spezialgesetzgebung, ein Umstand, der auch für die wissenschaftliche Bearbeitung des Verwaltungsrechts vielfach maßgebend gewesen ist und z. T. noch ist: Die herkömmliche staatswissenschaftliche Methode gliedert den Stoff hauptsächlich nach den einzelnen Verwaltungszweigen. Ihr ist erst in neuerer Zeit die juristische Methode gegenübergetreten, die nicht im Wege der Analyse wie die erstere, sondern der „Synthese, der Zusammenfassung zu Rechtsinstituten" vorgeht (Hauptvertreter: Otto Mayer und Fleiner) — eine Erscheinung vergleichbar der (in der deutschen Rechtsgeschichte geschilderten) Systematisierung der Pandektenwissenschaft. Das Verdienst und die praktische Bedeutung der juristischen Methode besteht darin, daß sie durch die Zurückführung der Beziehungen zwischen den verwaltenden öffentlichen Verbänden und den Gewaltunterworfenen auf die juristischen Grund-

formen die Lösung mancher neu auftauchenden, vom Gesetze nicht geregelten Frage ermöglicht. Schwierigkeiten verursacht vor allem die Entscheidung, wie weit die allgemeinen Vorschriften des Privatrechts auf die durch die Verwaltung entstehenden Beziehungen auszudehnen sind. Auf einige wichtige Punkte in dieser Hinsicht ist unter c und d hingewiesen; vgl. ferner S. 541, 545, 648, 660, 697.

2. über die Observanz als das auf ein bestimmtes Gebiet beschränkte Gewohnheitsrecht ist bereits S. 525 gesprochen. Geschriebenes partikulares Recht (und zwar objektives Recht, S. 143, RGZ. 51 62) stellen die auf Grund gesetzlicher Ermächtigung von den öffentlichrechtlichen Verbänden erlassenen Statuten dar. Sie sind in zahlreichen Fällen vorgesehen. So können die Provinziallandtage Provinzialstatuten erlassen über solche die Verfassung des Provinzialverbands betreffenden Angelegenheiten, hinsichtlich deren das Gesetz auf statutarische Regelung verweist oder keine ausdrücklichen Vorschriften enthält (ius statuendi intra oder praeter legem, ProvO. f. d. östl. Prov. §§ 8, 35, 119 [1]). Ähnliche Vorschriften bestehen über den Erlaß von Kreisstatuten (KreisO. §§ 20, 176) und Ortsstatuten (StädteO. § 11, LGO. § 6). Auf statutarische Bestimmungen verweisen auch viele Sondergesetze (z. B. GewO. § 142, GGG. § 1 II, WegereinigungsG. vom 1. Juli 1912 §§ 4 ff., FluchtlinienG. vom 2. Juli 1875 §§ 12, 15); mitunter gestattet das Gesetz beim Fehlen statutarischer Regelung den Erlaß von Polizeiverordnungen, so über die Verpflichtung der Einwohner zur persönlichen Hilfeleistung bei Bränden (PrG. vom 21. Dezember 1904).

c. Die öffentlichen Sachen und die öffentlichen Anstalten.

1. Der aus dem Privatrechte (L. I § 29 II b) geläufige Begriff der öffentlichen Sachen umfaßt in weiterem Sinn alle dem Dienste des Staats oder anderer öffentlichrechtlicher Verbände gewidmeten Sachen, mithin auch das Finanzvermögen (werbende Vermögen), das durch seinen Ertrag oder seine Verwertung zur Befriedigung des Geldbedarfs des Staates usw. dient (vgl. S. 449, 679). Es wird dem Vermögen anderer Rechtssubjekte im Verkehr im allgemeinen gleich behandelt und bedarf hier keiner besonderen Betrachtung. Im engeren Sinne versteht man dagegen unter den öffentlichen Sachen nur die unmittelbar dem Dienste der Oeffentlichkeit gewidmeten, nämlich das Verwaltungsvermögen (Festungswerke, Rathäuser, Gefängnisse usw., vgl. S. 447) und die Sachen im Gemeingebrauche (öffentliche Wege, Flüsse). Auch diese öffentlichen Sachen unterliegen richtiger Ansicht nach dem Privateigentum (über den Baseler Festungsstreit s. L. I § 29 II b 3, vgl. auch PrWasserG. § 7, S. 394, über die grundbuchliche Behandlung daselbst § 13, L. III § 9 [15]) und dem privatrechtlichen Rechtsverkehre, soweit ihre öffentlichrechtliche Bestimmung nicht entgegensteht. Letztere hindert z. B. die Zwangsvollstreckung

in die öffentlichen Sachen i. e. S. (vgl. für Kriegsschiffe RGZ. 72 347; 79 178), wenngleich der Reingewinn aus öffentlichen Anstalten für pfändbar angesehn wird. Nicht erforderlich ist, daß die öffentliche Sache auch im Eigentume gerade eines öffentlichrechtlichen Verbands steht; bezüglich eines öffentlichen Weges können z. B. Eigentum, Wegebaulast und polizeimäßige Reinigungspflicht (S. 392) auch Privatpersonen zustehn. Der Umfang des Gemeingebrauchs, den die herrschende Lehre nicht als subjektiv-öffentliches Recht erachtet (S. 130), richtet sich nach der Zweckbestimmung, ist aber oft durch ausdrückliche Vorschriften geregelt (ALR. II, 15, 7 ff. bezüglich der Land- und Heerstraßen, PrWasserG. §§ 25 ff.: Benutzung der *natürlichen* Wasserläufe erster Ordnung, S. 394, zum Baden, Waschen, Schöpfen mit Handgefäßen, Viehtränken, Schwemmen, Kahnfahren und öffentlichen Verkehr, Eislaufen, Entnahme von Wasser und Eis für die eigene Wirtschaft, Einleitung von Wasser und der in der Wirtschaft entstehenden Abwässer; beschränkter ist der Gemeingebrauch an *künstlichen* Wasserläufen — §§ 25 VI, 26, und überhaupt kann die Wasserpolizeibehörde, S. 395, den Gemeingebrauch durch mit Gründen versehene Verfügung regeln, beschränken oder verbieten, § 39). Der Schutz des Gemeingebrauchs liegt der Polizei ob; daneben wird von manchen die Zivilklage gegen den Störer auf Beseitigung der Störung aus BGB. §§ 823 II, 249 zugelassen (vgl. auch RGZ. 64 249; 70 102). Ein gesteigerter Gemeingebrauch findet mit polizeilicher Genehmigung häufig statt (Droschkenhalteplatz, Erker, die in den Luftraum über der öffentlichen Straße hineinragen, Errichtung von Anlagen in Wasserläufen, PrWasserG. § 22), und endlich können an öffentlichen Sachen auch subjektive Sondernutzungsrechte (streitig, ob öffentlicher oder privatrechtlicher Natur) begründet werden durch Verleihung (z. B. das Recht zur Anlegung kommunaler oder gemeinnütziger Badeanstalten, Verleihungsbehörde: der Bezirksausschuß; derartige Rechte sind im Rechtswege verfolgbar und im Wasserbuch eintragbar, PrWasserG. §§ 46, 64, 81, 182). Über die Zulässigkeit von Grundgerechtigkeiten vgl. L. III § 36 [4a] und RG. im Recht 14 207.

2. In der modernen Verwaltung werden innerhalb der einzelnen Verwaltungszweige sowohl des Staates wie der anderen öffentlichrechtlichen Verbände die technisch zu einer Einheit zusammengefaßten Inbegriffe von Personen, Sachen und rechtlichen Befugnissen als *öffentliche Anstalten* unterschieden; im weitesten Sinne zählen hierzu nicht nur die im Sprachgebrauch als solche bezeichneten Verkehrs-, Unterrichts-, Krankenanstalten usw., auch nicht nur die mit juristischer Persönlichkeit ausgestatteten, wie die öffentlichen Feuerversicherungsanstalten (vgl. auch BGB. § 89), sondern auch Heer und Flotte und andere „unselbständige" Anstalten. Nicht selten ist es zweifelhaft, ob eine Einrichtung, etwa ein Wasserwerk, eine Gasanstalt, eine öffentliche Anstalt oder ein rein gewerbliches Unternehmen der Stadtgemeinde usw. ist, eine Frage, deren praktische Bedeutung bereits

im Gewerberechte (S. 329) berührt ist und aus den ferneren Ausführungen noch weiter erhellen wird. Die Entscheidung hängt davon ab, ob die Errichtung der Anstalt wesentlich um des Gewinns willen oder aber aus Gründen des öffentlichen Wohles erfolgt ist (vgl. S. 329). Freilich wird auch dieser Maßstab mitunter versagen (vgl. KAG. §§ 3 II, 4 II). So kann ein städtisches Wasserwerk entweder als privatwirtschaftliches Unternehmen oder als öffentliche Anstalt errichtet werden (OVG. 62 241, MinBl. f. d. i. V. 11 353); der letztere Fall liegt natürlich dann vor, wenn die Gemeinde zur Errichtung aus sanitären Rücksichten nach § 35 II des ReichsseuchenG. (S. 411) angehalten worden ist.

α. Die öffentliche Anstalt ruht auf *öffentlichrechtlicher Grundlage*. Grundsätzlich lebt sie auch nach öffentlichem Rechte, was aber eine teilweise gesetzliche Unterstellung unter das Privatrecht nicht ausschließt (z. B. der Beförderungsgeschäfte der Post und der Eisenbahn, des Geschäftsverkehrs öffentlicher Kreditanstalten; der u. a. von Kormann verwendete Begriff der „*öffentlichrechtlichen* Anstalt", die — im Gegensatze zur „öffentlichen Anstalt" — zwar auch öffentlichrechtlich organisiert ist, aber nicht öffentlichrechtlich genutzt wird, ist wenig kennzeichnend).

β. Das *Wesen der öffentlichen Anstalt* besteht einmal in ihrem Übergewicht über die privaten Interessen; daher ist eine Klage auf Einstellung des Betriebs aus privatrechtlichen Gründen unstatthaft (RGZ. 73 270), vielmehr höchstens ein Entschädigungsanspruch gegeben (vgl. S. 543, L. III §§ 18 [15], 31 [4a] und RGZ. 73 272; 79 427). Die Anstalt übt ferner eine besondere Anstaltsgewalt (*Anstaltspolizei*, Anstaltsdisziplin) aus, kraft deren sie Hindernisse bei der Erfüllung ihrer Bestimmung zwangsweise beseitigt oder mit Hilfe der Polizei beseitigen läßt; es kann also eine preußische Universitätsbibliothek die Polizeibehörde ersuchen, einen Verleger zur Lieferung des Pflichtexemplars durch Verwaltungszwang (S. 652) anzuhalten (S. 429, OVG. 36 434). Da die Anstaltsgewalt öffentliche Gewalt ist, so bestimmt sich im allgemeinen das Verhältnis zwischen der Anstalt und ihren Benutzern nicht nach den Regeln über den privatrechtlichen Vertrag, sondern nach öffentlichem Rechte. Die Vergütung für die Benutzung ist regelmäßig als öffentlichrechtliche Gebühr, die der Beitreibung im Verwaltungszwangsverfahren unterliegt, ausgestaltet (KAG. § 4 I, wegen des Kaiser-Wilhelm-Kanals s. S. 396), und die Anstalt haftet dem Benutzer nicht aus dem Vertrage; deshalb ist dem Anspruch eines Studenten auf Rückgabe der bei der Immatrikulation eingereichten Zeugnisse der Rechtsweg verschlossen (DJZ. 11 1279). Ausnahmslos sind die hier entwickelten Grundsätze weder von der Gesetzgebung (Frachtvertrag der Eisenbahn, HGB. §§ 453 ff.), noch von der Rechtsprechung und der Rechtslehre durchgeführt. Das Reichsgericht insbesondere hat wiederholt unter Verwertung des Begriffs des Quasikontrakts (L. II § 2) Klagen gegen den Fiskus zugelassen (RGZ. 51 219; 67 336: Verlust von Gegenständen, die

auf der Gerichtsschreiberei bzw. dem Zollamte niedergelegt waren) und allgemein ausgesprochen, daß auch öffentlichrechtliche Verhältnisse Rechte und Verbindlichkeiten erzeugen, die unter analoger Anwendung der Vorschriften des bürgerlichen Rechts zu beurteilen sind (RGZ. 65 117). Dies soll aber nur dann gelten, wenn es sich um die Verletzung einer öffentlichrechtlichen Pflicht auf einem Gebiete handelt, auf dem nicht ausschließlich die Ausübung eines Hoheitsrechts in Frage steht (vgl. die Übersicht über die Rechtsprechung in RGZ. 78 327 ff.). Wenn das Reichsgericht trotzdem die Anwendbarkeit des § 278 BGB. im Falle einer durch Fahrlässigkeit des Pflegepersonals herbeigeführten Verletzung eines Kranken in einem städtischen Krankenhaus danach entscheiden will, ob der Kranke als zahlungsfähige Privatperson oder auf Grund einer öffentlichrechtlichen Fürsorgepflicht aufgenommen ist (RGZ. 64 235), so beweist dies allerdings, daß die Grenzen und Beziehungen zwischen Privat- und öffentlichem Rechte zurzeit noch nicht einwandfrei festgestellt sind. Vgl. noch RGZ. 83 71.

γ. Der Unterschied der öffentlichen Anstalt vom privatwirtschaftlichen Unternehmen tritt schließlich noch in ihrer allgemeinen Zugänglichkeit hervor (vgl. ZustG. § 18: Auf Beschwerden betr. das Recht zur Mitbenutzung der öffentlichen Gemeindeanstalten beschließt der Gemeindevorstand, gegen dessen Beschluß die Klage im Verwaltungsstreitverfahren stattfindet).

d. Die Anwendung allgemeiner Grundsätze des bürgerlichen Rechts

auf öffentlichrechtliche Verhältnisse ist im vorstehenden verschiedentlich (vgl. S. 586) berührt worden. Privat- und öffentliches Recht sind bei einzelnen Rechtsverhältnissen nebeneinander beteiligt, das BGB. selbst enthält zahlreiche Vorschriften öffentlichrechtlicher Natur (z. B. §§ 61 ff., 196 [11, 17], 197, 220), und manche Erscheinungen bilden keine Eigentümlichkeit des bürgerlichen Rechts, wie der Vertrag, die Verjährung usw. Eine entsprechende Anwendung der auf dem Boden des Privatrechts vorzugsweise entwickelten allgemeinen Rechtsgedanken kann deshalb im Gebiete des Verwaltungsrechts oft in Frage kommen, da die Verwaltungsgesetzgebung eines „Allgemeinen Teils" nach Art des BGB. Buch I und Buch II Abschnitt 1 ermangelt. Dabei muß selbstverständlich den besonderen Verhältnissen Rechnung getragen werden. Vgl. S. 174 über die Möglichkeit öffentlichrechtlicher Verträge zwischen öffentlicher Gewalt und Untertan.

1. Die Vorschriften des BGB. §§ 106 ff. über die beschränkte Geschäftsfähigkeit Minderjähriger dürfen auf minderjährige Beamte als solche nicht angewendet werden (ALR. II, 18, 810). Dagegen kann der Wille der einen Beamten anstellenden Behörde in rechtlich erheblicher Weise durch Irrtum oder arglistige Täuschung beeinflußt worden

sein mit der Wirkung, daß das Dienstverhältnis dieserhalb aufgehoben wird; für die Feststellung dieser Willensmängel sind nach der Ansicht des Reichsgerichts die auf dem Gebiete des bürgerlichen Vertragsrechts bestehenden Bestimmungen entsprechend anzuwenden (RGZ. 83 429; str., vgl. Recht 14 Nr. 578). Auch sonst ist die Möglichkeit der Aufhebung von Verwaltungsakten infolge von Willensmängeln (abgesehen insbesondere von den Entscheidungen der Verwaltungsgerichte) grundsätzlich anerkannt; dies gilt z. B. von der Bauerlaubnis, die die Polizei selbst nach Beginn der Bauausführung zurücknehmen kann, wenn sie einen Widerspruch des Bauprojekts mit dem öffentlichen Baurecht übersehen hat (OVG. 40 377). In vielen Fällen ist der Widerruf freilich ausdrücklich geregelt, so die Rücknahme der in GewO. § 29 (S. 339) bezeichneten Approbationen bei (auch nur objektiver) Unrichtigkeit der Nachweise, auf Grund deren sie erteilt sind (GewO. § 53), oder der dem öffentlichen Wohle nachteiligen Verleihung eines Sondernutzungsrechts an einem Wasserlaufe, wenn die zugrundeliegenden Nachweisungen unrichtig sind und — anders als im vorigen Beispiele — die Unrichtigkeit dem Unternehmer bekannt war (PrWasserG. § 85 [1]). Vgl. im allgemeinen noch S. 655. Als nichtig werden von der herrschenden Meinung, im einzelnen mit mannigfachen Verschiedenheiten, Verwaltungsakte betrachtet, die auf einen unmöglichen Rechtserfolg gerichtet sind (z. B. Anstellung eines nach StGB. § 31 zur Bekleidung öffentlicher Ämter Unfähigen), von einem absolut unzuständigen (OVG. 40 300) oder einem geschäftsunfähigen Beamten ausgehen oder unter Verletzung wesentlicher Formvorschriften erlassen sind. Obwohl der nichtige Verwaltungsakt rechtlich nicht vorhanden ist (vgl. L. I § 45 b 1 a), entspricht es doch dem öffentlichen Interesse, die formelle Zurücknahme oder die Anwendung der gegenüber gültigen Verwaltungsakten etwa gegebenen Rechtsmittel zuzulassen.

Äußerst lehrreich ist der Fall des Schreibers Thormann, der unter dem Namen des Magistratsassessors Dr. Alexander zum zweiten Bürgermeister von Köslin sowie zum Vorsitzenden des Gewerbe- und Kaufmannsgerichts bestellt worden war. Wahl und staatliche Bestätigung müssen als wirkungslos und zwar als nichtig angesehen werden, da sie dem, wirklich existierenden, Dr. Alexander galten, der aber natürlich sich um diese Ämter nicht beworben hatte. Der vermeintliche Bürgermeister Alexander war also Privatperson geblieben. Daraus folgt bezüglich der von ihm gefällten Gewerbe- und Kaufmannsgerichtsurteile: Soweit er ohne Beisitzer erkannt hat (vgl. GGG. § 54), liegen „Nichturteile" eines Privatmanns vor, die einer Anfechtung oder Nichtigkeitsklage nicht bedürfen. Dagegen unterliegen rechtskräftige Urteile, die er mit Zuziehung von Beisitzern erlassen hat, der Nichtigkeitsklage nach ZPO. § 579 [1], GGG. § 26, KGG. § 16. Denn infolge der Mitwirkung eines nur scheinbar gültig gewählten Vorsitzenden, dem in Wirklichkeit nur

die Rechtsstellung eines Privatmanns zukam, war das Gericht nicht vorschriftsmäßig besetzt.

2. Über die Verjährung im öffentlichen Rechte vgl. L. I § 61 Anm. 1 und a 1 β, γ; RGZ. 78 202; OVG. 50 415, 52 409.

3. In der Praxis erweckt die Behandlung der nachstehenden Fälle vielfach Zweifel.

α. Ob Verzugszinsen von jeder öffentlichrechtlichen Geldzahlung gefordert werden können, ist außerordentlich streitig. Die Frage wird nicht allgemein bejaht werden können. Fleiner weist bezüglich rückständiger öffentlicher Abgaben zutreffend darauf hin, daß die Zinspflicht eine Erweiterung der Abgabenpflicht enthalte und deshalb, wie die Hauptpflicht selbst, der gesetzlichen Grundlage bedürfe. Dieselbe Frage entsteht bei der Rückforderung von Abgaben. Soweit der Anspruch im Rechtswege verfolgbar ist, wendet das Reichsgericht darauf die allgemeinen Vorschriften des BGB. über Schuldverhältnisse, insbesondere über Verzug an, oder die Vorschriften über die ungerechtfertigte Bereicherung, BGB. §§ 818, 819 i. V. mit § 291 (vgl. Recht 13 Nr. 2851, 2866, RGZ. 54 27, sowie RGZ. 80 374 über die Praxis des OVG.); ähnlich sind in RGZ. 42 121 dem Beamten Verzugszinsen neben seiner Gehaltsforderung zuerkannt — m. a. W.: weil hier bürgerliche Rechtsstreitigkeiten (wenn auch nur im formellen Sinne) vorliegen, hält das Reichsgericht die Anwendung auch des materiellen bürgerlichen Rechts für geboten, eine wenig überzeugende Schlußfolgerung. Über den Abzug von Zwischenzinsen (L. II § 13 b 2 α) bei vorzeitiger Zahlung des zweiten und letzten Drittels des Wehrbeitrags s. WehrbeitragsG. § 51 II.

β. Die Aufrechnung privatrechtlicher Forderungen gegen öffentlichrechtliche muß, soweit keine besonderen Vorschriften bestehn, als unzulässig gelten (vgl. OVG. 56 130; DJZ. 12 1519, aber auch RGZ. 77 411). Manche wollen eine Ausnahme machen, falls beide Ansprüche im gleichen Verfahren verfolgbar sind (vgl. noch RGZ. 80 372; 82 242; Recht 12 Nr. 630).

γ. Auch die Bestimmungen der §§ 273 f. BGB. über das Zurückbehaltungsrecht können nicht ohne weiteres auf öffentlichrechtliche Verhältnisse übertragen werden, zumal die der öffentlichen Gewalt zur Verfügung stehenden Zwangsmittel besonders geregelt sind (vgl. S. 652). Als unstatthaft ist daher erklärt worden die Zurückbehaltung der Entlassungsurkunde wegen der Steuerrückstände des aus dem Staatsverbande zu Entlassenden (OVG. 15 405), und ebenso wäre es unzulässig, wenn ein Beamter die in seinen Händen befindlichen Dienstakten wegen Nichtzahlung des Gehalts einbehalten wollte. Dagegen läßt die Praxis die Einbehaltung der Beamtenpension bis zur Rückgabe der Dienstkleidung oder des Gehalts (auch des unpfändbaren Teils) mit Rücksicht auf einen Defektenbeschluß (S. 649) zu. Über den Verzicht gegenüber suspendierten Justizbeamten s. RG. im Recht 13 404. Vgl. noch RGZ. 83 138.

I. Die gegenwärtige Organisation der preußischen Verwaltung.

§ 77. Die Staatsverwaltung und staatliche Selbstverwaltung.*)

a. Allgemeines.

1. Behörden

sind die aus einer oder mehreren Personen, letzterenfalls mit bureaukratischer oder kollegialer Verwaltungsform (S. 182), bestehenden dauernden Einrichtungen zur Wahrnehmung der Angelegenheiten, die in den Bereich der Staatszwecke fallen. Streitig ist die Frage, ob die Ausübung von Herrschaftsrechten ein wesentliches Merkmal für den Begriff der Behörde ist, ob insbesondere die Organe, denen die Verwaltung staatlichen Vermögens obliegt, nicht zu den Behörden zu rechnen sind. Diese Frage ist mit der herrschenden Meinung zu verneinen.

α. Das Kammergericht versteht unter (öffentlicher) Behörde jedes Organ der Staatsgewalt, das dazu berufen ist, unter öffentlicher Autorität nach eigenem Ermessen „für die Zwecke des Staates" tätig zu werden, übrigens ohne Unterschied, ob das Organ unmittelbar vom Staat oder für ihn oder von einer dem Staat untergeordneten Körperschaft oder für diese zunächst zur Wahrnehmung von deren Angelegenheiten bestellt ist, wenn nur diese Angelegenheiten zugleich in den Bereich der Staatszwecke fallen (KGJ. 45 A 180, ähnlich RGSt. 38 18). Diese Begriffsbestimmung des Kammergerichts ist freilich insofern zu eng, als auch die Behörden der evangelischen und katholischen Kirche zu den öffentlichen Behörden gerechnet werden (vgl. RGZ. 59 331).

β. Der oft vorkommende Ausdruck „öffentliche Behörde" (z. B. BGB. § 978) ist im allgemeinen gleichbedeutend mit „Behörde" schlechthin. In LVG. § 107 [1] (kein Kostenpauschquantum, wenn der unterliegende Teil eine öffentliche Behörde

---

*) Kommentare zum LVG. von Brauchitsch (I, 21. A., 11), Friedrichs (mit Nebengesetzen, 10), Stier-Somlo (02); zum ZustG. von Brauchitsch (wie vor), Friedrichs (04). Die Zuständigkeit der preußischen Verwaltungsgerichts- und Verwaltungsbeschlußbehörden (zusammengestellt im Bureau des OVG. 11/13). Gneist, Die verfassungsmäßige Stellung des preußischen Gesamtministeriums (95). Knischewsky, Das preußische Gesamtministerium (02). Zorn, Die staatsrechtliche Stellung des preußischen Gesamtministeriums (93).

ist) umfaßt er dagegen auch Einzelbeamte, die keine Behörde darstellen, sowie Stadtverordnetenversammlungen usw.

γ. Die Feststellung des Behördenbegriffs ist wegen der daran geknüpften Rechtswirkungen nicht selten von praktischer Bedeutung (GBO. §§ 39, 80, StGB. § 164, KglV. vom 1. August 1879, betr. die Kompetenzkonflikte, § 5).

2. Die gegenwärtige Behördenorganisation

beruht zum großen Teile noch auf den Stein-Hardenbergischen Reformen (S. 513), insbesondere der KglV. vom 27. Oktober 1810 über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden (S. 555), bezüglich der andern Behörden auf den S. 605, 606 erwähnten Verordnungen. Erweitert und vertieft wurde sie durch die Einfügung der Verwaltungsbeschluß- und Verwaltungsgerichtsbehörden, deren Verfassung, Verfahren und Zuständigkeit — neben verschiedenen wesentlichen Aenderungen der älteren Organisation — hauptsächlich durch das Landesverwaltungsgesetz vom 30. Juli 1883 und das Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883 geordnet sind.

Das Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung („LVG.") bildet zusammen mit dem Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden („ZG.") die gesetzliche Grundlage des heutigen preußischen Verwaltungsrechts; beide sind durch die spätere Gesetzgebung vielfach ergänzt und abgeändert und gelten in der Provinz Posen nur mit den aus dem PrG. vom 19. Mai 1889 ersichtlichen Maßgaben.

α. Das Landesverwaltungsgesetz zerfällt in 7 Titel: I. Grundlagen der Organisation. II. Verwaltungsbehörden. III. Verfahren. IV. Rechtsmittel gegen polizeiliche Verfügungen. V. Zwangsbefugnisse. VI. Polizeiverordnungsrecht. VII. Übergangs- und Schlußbestimmungen.

β. Das Zuständigkeitsgesetz zerfällt in 25 Titel: I. Angelegenheiten der Provinzen. II. Angelegenheiten der Kreise. III. Angelegenheiten der Amtsverbände. IV. Angelegenheiten der Stadtgemeinden. V. Angelegenheiten der Landgemeinden und der selbständigen Gutsbezirke (vgl. jetzt LGO. f. d. östl. Prov. § 146 II). VI. Armenangelegenheiten. VII. Schulangelegenheiten. VIII. Einquartierungsangelegenheiten. IX. Sparkassenangelegenheiten. X. Synagogengemeindeangelegenheiten. XI. Wegepolizei. XII. Wasserpolizei (aufgehoben durch PrWasserG. § 399[14]). XIII. Deichangelegenheiten (vgl. PrWasserG. §§ 294 ff.). XIV. Fischereipolizei. XV. Jagdpolizei. XVI. Gewerbepolizei. XVII. Handelskammern, kaufmännische Korporationen, Börsen.

XVIII. Feuerlöschwesen. XIX. Hilfskassen. XX. Baupolizei. XXI. Dismembrations- und Ansiedelungssachen. XXII. Enteignungssachen. XXIII. Personenstand und Staatsangehörigkeit. XXIV. Steuerangelegenheiten (aufgehoben durch das EinkStG.). XXV. Ergänzende, Übergangs- und Schlußbestimmungen.

γ. Der Ende 1913 dem Herrenhause vorgelegte Entwurf einer Novelle zum LVG., als dessen Ziele die Vereinfachung und Neubelebung des Geschäftsgangs, die Vereinfachung des Behördenaufbaus sowie des Rechtsmittelwesens und der Instanzenzüge bezeichnet werden (vgl. S. 520 und DJZ. 14 256), läßt zwar den grundlegenden Aufbau der provinziellen Verwaltungsbehörden unverändert, enthält aber im einzelnen zahlreiche Neuerungen, aus denen die folgenden hervorzuheben sind:

a. Die Regierungsabteilungen für Kirchen- und Schulwesen und für direkte Steuern, Domänen und Forsten (S. 607) werden aufgehoben; nur für bestimmte Fälle bedarf es einer beschließenden Mitwirkung von Regierungsmitgliedern und andern Beamten; im übrigen wird die Bezirksverwaltung vom Regierungspräsidenten allein (bürokratisch) geführt;

b. an Stelle des Plenums der Regierung im Disziplinarverfahren tritt das neugeschaffene „Disziplinargericht" bei der Regierung (7 Mitglieder);

c. Vereinfachung des Verwaltungsstreitverfahrens, Einschränkung des Erfordernisses der mündlichen Verhandlung, Entlastung des OVG. durch Einführung einer Revisionssumme von 500 bzw. 100 M. in Streitigkeiten über gewisse Geldleistungen für Zwecke der Gemeinden usw., Schaffung einer Kammer für Abgabensachen bei jedem Bezirksausschusse, gegen deren Urteile die Berufung an letztern stattfindet;

d. Die Beseitigung der Wahlklage gegen polizeiliche Verfügungen (S. 675).

3. Die Einteilung der Behörden

ergibt sich aus der folgenden Darstellung. Welche Behörden als „höhere" und „untere Verwaltungsbehörde" im Sinne der reichsgesetzlichen Vorschriften gelten, bestimmt regelmäßig die Zentralbehörde. Meist ist der Regierungspräsident als höhere Verwaltungsbehörde bezeichnet (vgl. z. B. PrAusfAnw. z. GewO. Ziff. 2, 3).

4. Die Geschäftssprache

aller Behörden, Beamten und politischen Körperschaften des Staates ist ausschließlich die deutsche Sprache.

Nur in dringlichen Fällen können schriftliche, von Privatpersonen ausgehende Eingaben, die in einer anderen Sprache abgefaßt sind, berücksichtigt werden (PrG. vom 28. August

1876, dessen §§ 4—9 über die Zuziehung von Dolmetschern für kontradiktorische Verfahren vor den Verwaltungsbehörden i. allg. noch gelten; vgl. dagegen wegen der Versammlungssprache ReichsvereinsG. § 12, S. 438, wegen der Gerichtssprache GVG. §§ 186 ff., ZPO. §§ 142 III, 159 II 2, Haager Zivilprozeßabk. vom 17. Juli 1905 Art. 3, 10, 19 III, FGG. §§ 8, 9, 175, 179, PrFGG. Art. 84, BGB. §§ 2245, 2276, sowie Z. I § 27 und L. V § 31 d 3).

Die Vorschriften der AGO. III, 1 §§ 30, 31 über die Strafbarkeit des mutwilligen Querulierens (Z. I § 26 3) beziehen sich nicht auf die Eingaben in Verwaltungssachen (RGSt. 33 14).

b. Zentralbehörden.

1. Die Minister.

α. Die Stellung der Minister im allgemeinen.

a. Die Minister werden vom König ernannt und entlassen (PrVU. Art. 45), und zwar ist dieser in seiner Wahl (auch betreffs der Vorbildung) vollkommen frei.

b. „Die Minister des Königs sind verantwortlich. Alle Regierungsakte des Königs bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers, welcher dadurch die „Verantwortlichkeit übernimmt" (PrVU. Art. 44). Aus dieser Bestimmung folgt, daß die Verantwortlichkeit der Minister sich einmal erstreckt auf sämtliche „Regierungsakte" (d. h. „dispositive Akte der im König verkörperten Staatsgewalt" — Bornhak —, nicht z. B. Proklamationen, S. 554), soweit sie gegengezeichnet sind, und ferner auf die in Verfolg dieser Regierungsakte innegehaltene Geschäftsführung.

Auch die Thronrede ist ein Regierungsakt, für den die Staatsregierung die Verantwortung trägt. Daß anderseits die Notwendigkeit der Gegenzeichnung den Regierungsakten die Natur selbständiger Königlicher Entschließungen nicht benimmt, ist in dem AE. vom 4. Januar 1882 über die Beteiligung der Beamten an den Wahlen nachdrücklich betont.

c. Die Verantwortlichkeit besteht dem Landtage gegenüber als politische und als rechtliche, als letztere einmal, soweit sie unter die bestehenden (Zivil-, Straf-) Gesetze fällt, und ferner im Rahmen des Art. 61 auf Anklage „einer Kammer wegen des Verbrechens der Verfassungsverletzung, der Bestechung und des Verrats".

PrVU. Art. 61 bestimmt weiter: „über solche Anklage

entscheidet der oberste Gerichtshof der Monarchie in vereinigten Senaten. Solange noch zwei oberste Gerichtshöfe bestehen (es bestand im Jahre 1850 neben dem Obertribunal noch der Rheinische Revisions- und Kassationshof, der erst durch PrG. vom 17. März 1852 dem Obertribunal eingegliedert wurde), treten dieselben zu obigem Zwecke zusammen. Die näheren Bestimmungen über die Fälle der Verantwortlichkeit, über das Verfahren und über die Strafen werden einem besonderen Gesetze vorbehalten." Dies Gesetz ist bisher noch nicht ergangen (und kann nach Bornhak wegen der allgemeinen reichsrechtlichen Regelung, StGB. §§ 81², 87 ff., 332, EGStPO. § 6, auch nicht mehr ergehn). Eine „Ministeranklage" ist also zurzeit nicht durchführbar; deshalb ist auch die Bestimmung des Art. 49 II PrVU. zurzeit ohne praktischen Wert, wonach der König einen wegen seiner Amtshandlungen verurteilten Minister nur auf Antrag derjenigen Kammer begnadigen kann, von der die Anklage ausgegangen ist.

Wird ein Minister zivil- oder strafrechtlich zur Verantwortung gezogen, so ist die „Erhebung des Konflikts" (vgl. Z. I § 12 c 1 β), da es an einer vorgesetzten Behörde fehlt, ausgeschlossen (Arndt, anders Bornhak und OVG. 47 436).

d. Die Minister haben Zutritt zu jeder Kammer und müssen auf ihr Verlangen zu jeder Zeit gehört werden; anderseits hat jede Kammer das Recht, die Gegenwart der Minister zu verlangen (PrVU. Art. 60). Wie weit sie der Disziplinargewalt des Präsidenten des betreffenden Hauses unterliegen, ist streitig.

Sicher ist, daß der Präsident nicht berechtigt ist, einem Minister eine formelle Rüge zu erteilen, zweifelhaft aber, wie weit er ihn unterbrechen und auf die parlamentarischen Gepflogenheiten aufmerksam machen kann.

Über den Vortrag beim Könige bestimmte die durch die Ereignisse vor Bismarcks Entlassung bekannt gewordene AKO. vom 8. September 1852, daß jeder Minister, der dem König in Angelegenheiten seines Ressorts unmittelbar Vortrag halten wolle, den Ministerpräsidenten zwecks etwaiger Anwesenheit vorher benachrichtigen solle. Die Kabinettsorder ist nach Bismarcks Entlassung aufgehoben worden; doch entspricht es der Sachlage, daß die Ressortminister auch jetzt noch sich mit dem Ministerpräsidenten in wichtigen Angelegenheiten in Verbindung setzen, ehe sie dem Könige Vortrag halten.

e. Die Minister bilden die obersten Staatsbehörden. Sie entscheiden bureaumäßig, d. h. als Einzelbeamte, in völliger Selbständigkeit nebeneinander, mit Zuständigkeit nach dem Prinzipe der Realteilung („Ressorts"; ehemals Real- und Bezirksteilung, S. 511).

Stellvertreter sind — außer in den Fällen politischer Verantwortlichkeit (Gegenzeichnung) — die Unterstaatssekretäre. Bestimmte Angelegenheiten können von den Ministerialdirektoren selbständig erledigt werden, während den vortragenden Räten bloß beratende Stimme zusteht. Umgekehrt haben die Minister in einer Reihe von Fällen die Genehmigung des Königs einzuholen (vgl. die KglV. vom 27. Oktober 1810). Über ihre Befugnis zum Erlasse reglementarischer Anordnungen s. AKO. vom 4. Juli 1832, über ihr beschränktes Begnadigungsrecht S. 556, über ihr Polizeiverordnungsrecht S. 671.

β. Die einzelnen Ministerien.

Ursprünglich (bei der Neuordnung der Staatsbehörden 1810, S. 514) bestanden die üblichen (S. 133) fünf Ministerien für auswärtige Angelegenheiten, Inneres, die Finanzen, Justiz und Krieg. Vom Ministerium des Innern wurde 1817 das „Ministerium der geistlichen, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten" abgezweigt („Kultusministerium", von dem am 1. April 1911 die Medizinalangelegenheiten an das Ministerium des Innern zurückgingen), ferner 1848 das Handelsministerium und von letzterem 1848 das Landwirtschaftsministerium, 1879 das Ministerium der öffentlichen Arbeiten.

Es bestehen also zurzeit neun Ministerien.

a. Das Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten (1810)

in Verbindung mit dem „Auswärtigen Amte des Deutschen Reichs" (oben S. 270 und S. 282). Der Reichskanzler ist zugleich preußischer Minister der auswärtigen Angelegenheiten und wird auch als solcher vom Staatssekretär des Auswärtigen Amts vertreten. Das Ministerium bearbeitet die Beziehungen Preußens zu den Bundesstaaten und zum päpstlichen Stuhle.

Preußische Gesandte gibt es zurzeit in Bayern, Württemberg, Baden, Hessen, im Königreich Sachsen (hier und bei den folgenden jeweils noch für mehrere andere Bundesstaaten), in Sachsen-Weimar, Oldenburg, in Hamburg und in Rom beim „Vatikan"; beim „Quirinal" (der italienischen Regierung) dagegen besteht eine Kaiserlich Deutsche Botschaft. Dagegen gibt es keinen Nuntius des Papstes (Kl. § 8 b 2 γ) in Berlin, wohl aber in München.

Preußen hat auch eigene Landeskonsulate, und zwar in Bremen, Bremerhaven und Lübeck. Im Auslande bestehen dagegen (vgl. RV. Art. 56, S. 284) nur Reichskonsulate.

b. Das Ministerium des Innern (1810)

für die gesamte innere Verwaltung. Es hat zwei

Abteilungen für Inneres und seit 1911 (s. oben) eine Abteilung für Medizinalangelegenheiten.

Unter ihm stehen („von ihm ressortieren") u. a. das Polizeipräsidium in Berlin, das statistische Landesamt, die Landgendarmerie (neben dem Kriegsminister), die Prüfungskommission für höhere Verwaltungsbeamte (gemeinschaftlich mit dem Finanzministerium).

Das Ministerium des Innern wurde in den Jahren 1830 bis 1842 „Ministerium des Innern und der Polizei" genannt; die Zeitungen bezeichnen es auch heute noch zuweilen als „Polizeiministerium".

c. Das Finanzministerium (1810)

in drei Abteilungen: für das Etats- und Kassenwesen; für die direkten Steuern (unter dem Generaldirektor der direkten Steuern); für die Zölle und indirekten Steuern (unter dem Generaldirektor der Zölle und indirekten Steuern).

Ihm untersteht die gesamte Finanzverwaltung, die Aufstellung des Etats und die Kontrolle über die staatlichen Einnahmen und Ausgaben. Von ihm ressortieren u. a. die Direktion für die Verwaltung der direkten Steuern in Berlin, die Oberzolldirektion für Berlin und die Provinz Brandenburg, die übrigen Oberzolldirektionen, die Seehandlung nebst dem Kgl. Leihamte, die Zentralgenossenschaftskasse, die Hauptverwaltung der Staatsschulden sowie die Generallotteriedirektion und die Münze in Berlin.

d. Das Justizministerium (1810)

als oberste Justizverwaltungsbehörde mit einem Unterstaatssekretär und jetzt drei Ministerialdirektoren (vgl. Z. I § 31[1]). Ein Einfluß auf die gerichtlichen Entscheidungen steht ihm nicht zu (vgl. Z. I § 8), wohl aber eine Aufsicht über den Geschäftsbetrieb der Gerichte (Z. I § 31). Es zerfällt in drei Abteilungen: für Justizverwaltung; für Zivilsachen, Bausachen; für Strafsachen, Gefängniswesen.

Von ihm ressortieren die Oberlandesgerichte (Oberstaatsanwaltschaften) und die Justizprüfungskommission.

e. Das Kriegsministerium (1810)

als Verwaltungsbehörde für die militärischen Angelegenheiten Preußens und derjenigen Staaten, welche mit Preußen Militärkonventionen geschlossen haben. Es zerfällt in vier Departements, die Remonteinspektion und die

Medizinalabteilung. Über das Verhältnis zum Reiche vgl. oben S. 291.

f. Das Ministerium der geistlichen und Unterrichtsangelegenheiten („Kultusministerium", 1817),

abgezweigt vom Ministerium des Innern (oben S. 597). Es zerfällt in die Abteilungen: für die geistlichen Angelegenheiten, für das Hochschulwesen, für höhere Lehranstalten, für Kunst und Wissenschaft, für die Elementarunterrichtsangelegenheiten; die Medizinalangelegenheiten werden seit 1. April 1911 vom Ministerium des Innern bearbeitet. Das Ministerium ist außerdem berufen zur Ausübung des Kirchenregiments in den neuen Provinzen (in den alten besteht hierfür der Evangelische Oberkirchenrat, vgl. Ki. § 12a 2 d).

Von ihm ressortieren z. B. die Akademie der Wissenschaften in Berlin, die Königliche Akademie in Posen, die Universitäten und technischen Hochschulen, die Kunstschulen in Berlin und Breslau, die Provinzialschulkollegien sowie die Charité in Berlin, endlich die größtenteils unter Mitwirkung des Staats von der 1910 begründeten Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft errichteten Kaiser-Wilhelm-Institute, namentlich in Berlin-Dahlem.

g. Das Ministerium für Handel und Gewerbe (1848, ebenfalls vom Ministerium des Innern abgezweigt, S. 597). Ihm untersteht seit 1890 auch das gesamte Berg-, Hütten- und Salinenwesen. Es zerfällt in vier Abteilungen: Abteilung für Berg-, Hütten- und Salinenwesen (unter dem Oberberghauptmann); Handelsabteilung; Gewerbeabteilung; Abteilung für das Handwerk, das gewerbliche Unterrichtswesen und die Gewerbeförderung.

Von ihm ressortieren z. B. das Landesgewerbeamt, die Kgl. Porzellanmanufaktur in Berlin (S. 679), die Eichungsbehörden, das Prüfungsamt für Gewerbeaufsichtsbeamte und die Oberbergämter.

h. Das Ministerium für Landwirtschaft, Domänen und Forsten (1848 vom Handelsministerium abgezweigt, S. 597). Es führt seit 1878 auch die bisher dem Finanzministerium unterstellte Verwaltung der Domänen und Forsten. Es zerfällt in drei Abteilungen (Landwirtschaft, Domänen, Staatsforsten, letztere unter dem Oberlandforstmeister).

Von ihm ressortieren insbesondere die Landwirtschaftskammern (L. I § 17 f), das Oberlandeskulturgericht (Z. I § 11 [26]), das Landesveterinäramt, die landwirtschaftlichen und die tierärztlichen Hochschulen.

i. Das Ministerium der öffentlichen Arbeiten (1879 vom Handelsministerium abgezweigt, S. 597, seit 1890 wurde das gesamte Bergwesen dem Handelsministerium überwiesen) für das gesamte Eisenbahn- und Bauwesen. Es arbeitet in sechs Abteilungen (I. Bauabteilung, II. Verkehrsabteilung, IV. Verwaltungsabteilung, V. Finanzabteilung, VI. Maschinentechnische Abteilung (diese sämtlich für das Eisenbahnwesen); Abt. III umfaßt die Allgemeine Bauverwaltung (A. u. C.: Wasserbau, B. u. D.: Hochbau).

Von ihm ressortieren besonders die Eisenbahndirektionen, das technische Oberprüfungsamt und die Akademie des Bauwesens. Es ist das einzige preußische Ministerium mit zwei Unterstaatssekretären.

Über das Ministerium des Königlichen Hauses, eine Hof-, aber keine Staatsbehörde, vgl. oben S. 565.

2. Das Staatsministerium.

Die einzelnen Ministerien stehen an sich selbständig und bureaukratisch organisiert nebeneinander (oben S. 596). Demgegenüber ist das Staatsministerium (beruhend auf der AKO. vom 3. Juni 1814) in seiner Gesamtheit dazu bestimmt, den erforderlichen Zusammenhang unter den neun Ministerien herzustellen.

a. Das Staatsministerium.

Es besteht aus sämtlichen Ressortministern und den etwa ernannten Ministern „ohne Portefeuille" (zurzeit den Staatssekretären des Reichsmarineamts und des Innern, deren Namen sich daher auch unter preußischen Gesetzen finden) unter dem Vorsitze des Ministerpräsidenten oder eines Vizepräsidenten des Staatsministeriums, nachdem die Stelle des Staatskanzlers (S. 602) seit Hardenbergs Tode nicht wieder besetzt worden ist. Führt der König selbst den Vorsitz, so spricht man vom „Kronrate". Bei der überragenden Stellung des Staatskanzlers (vgl. V. vom 27. Oktober 1810) kam dem Staatsministerium zunächst lediglich eine beratende Tätigkeit zu, so nach der AKO. vom 3. November 1817 wegen der Geschäftsführung bei den Oberbehörden in Berlin: über Entwürfe zu neuen Gesetzen, bestimmte Etats, Meinungsverschiedenheiten zwischen einzelnen Ministern, Vorschläge wegen Anstellung gewisser Beamten usw. Seit dem Wegfalle des Staatskanzleramts entwickelte sich jedoch das Staats-

ministerium zu einer obersten staatsleitenden Behörde, die in kollegialischer Behandlung außer den ihr bereits zugewiesenen Angelegenheiten eine stets wachsende Zahl verschiedenartiger Aufgaben zu erledigen hat.

β. Zu den Aufgaben des Staatsministeriums gehören u. a. die Mitwirkung bei Einleitung einer Regentschaft (PrVU. Art. 57, 58, S. 563), beim Erlasse von Notverordnungen (Art. 63, S. 578), die Außerkraftsetzung der Grundrechte gemäß § 16 des PrG. vom 4. Juni 1851 über den Belagerungszustand, die Tätigkeit als Berufungsinstanz in Disziplinarsachen der nichtrichterlichen Beamten (PrG. vom 21. Juli 1852 §§ 41 ff., Z. I § 32 c 3 β), Beschlußfassung auf die Beschwerde des Oberpräsidenten bei Eingemeindung von Landgemeinden und Gutsbezirken (LGO. § 2), der Antrag auf Auflösung von Stadtverordnetenversammlungen (StädteO. § 79), Kreistagen (KreisO. § 179), Provinziallandtagen (ProvO. § 122), Entscheidung über das Vorliegen der Voraussetzungen für die Anwendbarkeit des EisenbahnG. vom 3. November 1838 (KleinbahnG. vom 28. Juli 1892 § 1, vgl. auch § 30), Erlaß von Bestimmungen zu §§ 4, 5, 9, 14 des PrG. vom 26. Juli 1910 über die Reisekosten der Staatsbeamten, Vorschläge für die Besetzung gewisser Behörden (z. B. des Oberverwaltungsgerichts, PrG. vom 2. August 1880 § 18) usw. Endlich liegt dem Staatsministerium die Instruierung der preußischen Bundesratsbevollmächtigten ob.

γ. Das Kollegialprinzip ist aber beim Staatsministerium nicht dahin aufzufassen, daß den Beschlüssen schlechthin selbständig entscheidende Bedeutung zukäme. Dies kann der Fall sein, so wenn das Gesetz eine Angelegenheit der Entscheidung des Staatsministeriums unterstellt (Beispiele s. o.). In anderen Fällen bedarf es des Zusammenwirkens zwischen Staatsministerium und König (z. B. bei der Ernennung der Mitglieder des Oberverwaltungsgerichts). Vielfach aber handelt es sich nur um beratende Beschlußfassung dergestalt, daß die Entschließung des Königs auch im Sinne der Minderheit ergehn kann, und allgemein ist 1852 bestimmt worden, daß der Finanzminister bei Angelegenheiten von finanzieller Tragweite nicht überstimmt werden kann, sondern auf seinen Widerspruch die Entscheidung des Königs einzuholen ist. Die Ministerverantwortlichkeit tritt überdies hinter dem Kollegialprinzipe nicht zurück: Der überstimmte Minister wird durch den Mehrheitsbeschluß von seiner Verantwortlichkeit nicht befreit, muß also unter Umständen seine Entlassung nehmen.

δ. Der Ministerpräsident ist nicht der Vorgesetzte der Minister, vielmehr nur primus inter pares. Er führt die Geschäfte des Staatsministeriums mit Unterstützung eines besonderen Unterstaatssekretärs und einiger vortragender Räte.

ε. Vom Staatsministerium ressortieren u. a.: der Disziplinarhof für nichtrichterliche Beamte (Z. I § 32 c 3 α), der Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte (Z. I § 12 [8]), das Oberverwaltungsgericht (Z. I 12 a 2 β a 3), die

Ansiedlungskommission für Westpreußen und Posen (S. 521), die Redaktion des Deutschen Reichs- und Königlich Preußischen Staatsanzeigers und der Gesetzsammlung (S. 577), das Landeswasseramt (S. 395, KglV. vom 18. März 1914 § 1). Unter dem Ministerpräsidenten stehen die 1852 vom Königl. Hausarchiv (S. 565) abgetrennten Staatsarchive (unter dem Generaldirektor der Archive), die Generalordenskommission (S. 557) und das Gesetzsammlungsamt, dessen Geschäfte vom Kaiserl. Postzeitungsamte mit wahrgenommen werden.

3. Der Staatsrat.

In der Nassauer Denkschrift (Juni 1807) „über die zweckmäßige Bildung der obersten und der Provinzial-, Finanz- und Polizeibehörden in der preußischen Monarchie" (S. 513) hatte Stein die Bildung eines Staatsrats als oberster Verwaltungsbehörde mit sachlicher (nicht provinzieller) Geschäftsverteilung vorgeschlagen. Dementsprechend erging die Kgl. Verordnung vom 24. November 1808, „betr. die veränderte Verfassung der obersten Verwaltungsbehörden in der preußischen Monarchie". Da aber am gleichen Tage Stein (von Napoleon auf Grund eines aufgefangenen Briefes als „le nommé Stein" geächtet) seine Entlassung erhielt, wurde diese Verordnung nicht veröffentlicht. In dem aus einer Umarbeitung entstandenen „Publikandum" vom 16. Dezember 1808 wurde die Reform auf die innere Landes- und Justizverwaltung beschränkt und die Errichtung des Staatsrats vorläufig suspendiert. Erst in der Verordnung vom 27. Oktober 1810 „über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden der preußischen Monarchie", die als zweite Veröffentlichung in die am gleichen Tage geschaffene Gesetzsammlung (S. 577) aufgenommen wurde, griff Steins Nachfolger, Hardenberg, auf die vorgeschlagene Einrichtung zurück, entzog dem Staatsrat aber, da die Verwaltung in dem gleichzeitig geschaffenen Staatskanzleramt (S. 514) ihre Spitze erhalten hatte, jede Verwaltungstätigkeit und wies ihm wesentlich nur die Vorberatung der Gesetze zu. Tatsächlich ins Leben gerufen wurde der Staatsrat jedoch erst durch die Verordnung vom 20. März 1817.

Bis zum Jahre 1848 hat der Staatsrat einen erheblichen, auch im Eingange der zwischen 1817 und 1848

erlassenen Gesetze vielfach zum Ausdruck gebrachten, seit der Entwicklung der konstitutionellen Monarchie aber nur einen geringfügigen Einfluß ausgeübt, wenngleich er in neuerer Zeit (1890 zwecks Begutachtung der Arbeiterschutzgesetzgebung) wieder berufen wurde. Auch 1848 bis 1852 war er außer Tätigkeit gesetzt.

Er tagt in einer „engeren Versammlung" und in einer „Plenarversammlung". Er hat insbesondere Entwürfe zu Gesetzen und Verordnungen zu begutachten.

Der Staatsrat besteht:

α. aus den volljährigen, also mehr als 18 Jahre alten Prinzen (oben S. 563) des Kgl. Hauses, und zwar gehören diese ihm — im Gegensatze zum Herrenhause, S. 567 — ipso iure, ohne daß sie dazu berufen werden, an;

β. aus gewissen, auf Grund ihres Amtes berufenen Staatsbeamten (Minister, Feldmarschälle, der Präsident der Oberrechnungskammer, der Geheime Kabinettsrat, der Chef des Militärkabinetts sowie kommandierende Generale und Oberpräsidenten, soweit sie in Berlin anwesend sind);

γ. aus gewissen, durch besonderes Vertrauen vom Könige dazu berufenen Mitgliedern.

Vorsitzender ist der König oder ein von ihm ernannter Präsident; zurzeit fehlt ein solcher, ebenso wie der mit der Geschäftsführung betraute Staatssekretär.

4. Das Geheime Kabinett.

Seitdem mit der Stein-Hardenbergschen Reform der namentlich unter Friedrich Wilhelm II. stark hervortretenden „Kabinettsregierung" und damit dieser Bedeutung des Kabinetts ein Ende gemacht worden ist, hat das Kabinett heute lediglich die Aufgabe, den formellen Geschäftsverkehr zwischen dem König und den übrigen Behörden, insbesondere den Ministern, zu vermitteln. Das Kabinett zerfällt in drei Abteilungen: das Zivilkabinett (1810), an der Spitze ein „Geheimer Kabinettsrat", für die Zivilangelegenheiten, das Militärkabinett (1810) für die militärischen Angelegenheiten einschließlich der Personalien mit einem „Chef des Militärkabinetts", das Marinekabinett (1889) mit der entsprechenden Aufgabe, an der Spitze ein „Chef des Marinekabinetts". Für die von dem Geheimen Kabinett gleichzeitig mitzubearbeitenden Reichsangelegenheiten zahlt das Deutsche Reich ein Aversum,

während das Militär- und das Marinekabinett auf dem Reichsetat stehen.

5. Die Oberrechnungskammer (in Potsdam).

α. Die Oberrechnungskammer ist 1717 von Friedrich Wilhelm I. (oben S. 510) gegründet worden. Ihre Aufgabe besteht, nachdem sie durch PrG. vom 27. März 1872 (ergangen in Ausführung von PrVU. Art. 104 III und geändert durch PrG. vom 9. April 1879 und 22. März 1912) neu organisiert worden ist, darin, den gesamten Staatshaushalt durch genaue Kontrolle der einzelnen Rechnungen zu prüfen. Diese Prüfung hat sie nicht nur darauf zu richten, ob die Ansätze rechnerisch richtig, sondern auch, ob sie mit Rücksicht auf die bestehenden Vorschriften überhaupt gerechtfertigt und ob und wo nach den aus den Rechnungen zu beurteilenden Ergebnissen der Verwaltung zur Beförderung des Staatszwecks Abänderungen nötig oder ratsam sind. Gemäß PrVU. Art. 104 II wird ferner die allgemeine Rechnung über den Staatshaushalt jedes Jahres, einschließlich einer Übersicht der Staatsschulden, mit den Bemerkungen der Oberrechnungskammer zur Entlastung der Staatsregierung den Kammern vorgelegt. Daraufhin erteilt sodann der Landtag die Entlastung.

Der Inhalt dieser Bemerkungen ist im § 18 des PrG. vom 27. März 1872 genau festgelegt. Übrigens sind sämtliche Behörden, insoweit es sich um das Rechnungswesen handelt, der Oberrechnungskammer untergeordnet und verpflichtet, allen ihren Anweisungen Folge zu leisten und auf jede Frage Auskunft zu erteilen.

β. Die Oberrechnungskammer ist zusammengesetzt aus einem Präsidenten, unter dem eine Anzahl Direktoren (3, darunter ein Vizepräsident) und Räte stehn. Sie zerfällt in einzelne Abteilungen. Die Mitglieder dürfen nicht Mitglieder des Landtags sein und stehen in ihren Disziplinarverhältnissen den richterlichen Beamten gleich. In allen wichtigeren Sachen findet kollegialische Behandlung statt.

Über den mit der Preußischen Oberrechnungskammer verbundenen „Rechnungshof des Deutschen Reiches" vgl. oben S. 477.

c. Mittelbehörden.

1. Die Provinzialbehörden (LVG. §§ 8—16).

Das LVG. versteht unter Provinzialbehörden nur die Behörden, deren Zuständigkeit sich über eine oder mehrere Provinzen erstreckt. Gewöhnlich versteht man darunter i. w. S. alle Behörden, die zwischen den Zentralbehörden einerseits und den Kreis- und Ortsbehörden anderseits stehen, also auch die Bezirksregierungen (unten 2).

Die staatliche Verwaltung in der Provinz wird von dem Oberpräsidenten und dem Provinzialrate geführt.

a. Der Oberpräsident

ist ein bureaumäßig entscheidender Einzelbeamter. Er ist Organ der Staatsverwaltung. Seine Aufgaben sind (vgl. neben vielen Einzelbestimmungen die Instruktion für die Oberpräsidenten vom 31. Dez. 1825):

a. Vertretung der obersten Staatsbehörden (Minister) in der Provinz;

b. unmittelbare Verwaltung aller über den Bereich eines Regierungsbezirks hinausgehenden Angelegenheiten (z. B. Angelegenheiten des Provinziallandtags, unten S. 631; Militärsachen, Provinzialpolizei und gewisse ihm besonders zugewiesene Sachen, wie Erteilung von Apothekenkonzessionen, Genehmigung zur Abhaltung von Kollekten usw.);

c. die Aufsicht über die sämtlichen Behörden der Provinz, sowie über den Provinzialverband (ProvO. § 114).

Allgemeiner Stellvertreter des Oberpräsidenten ist der Oberpräsidialrat. Beigegeben ist ihm die erforderliche Anzahl Hilfsarbeiter und Räte, welche die Geschäfte nach seinen Anweisungen bearbeiten.

Besondere, neben dem Oberpräsidenten stehende Provinzialbehörden sind: die Generalkommissionen (KglV. vom 20. Juni 1817), Auseinandersetzungsbehörden für die Zwecke der Ablösungen und Gemeinheitsteilungen (unter ihnen stehen Spezialkommissare, obere Instanz ist das Oberlandeskulturgericht, oberste Spruchinstanz das Reichsgericht, vgl. Z. I § 11 [26]); ferner die Provinzialschulkollegien (AKO. vom 31. Dezember 1825 B 1) für das provinziale Unterrichtswesen, unter dem Vorsitze des Oberpräsidenten, die Medizinalkollegien, rein begutachtende Organe für das Gebiet der Gesundheitspflege (Dienstanweisung vom 23. Oktober 1817 und AKO. vom 31. De-

zember 1825, vgl. ferner oben S. 409), denen auch die Prüfung der Obduktionsverhandlungen und der gerichtsärztlichen Gutachten in Entmündigungssachen obliegt, ebenfalls unter dem Vorsitze des Oberpräsidenten, und die Oberzolldirektionen (S. 696).

β. Der Provinzialrat

ist Organ der staatlichen Selbstverwaltung (S. 181). Er besteht aus dem Oberpräsidenten als Vorsitzenden und sechs Mitgliedern (bzw. deren Stellvertretern): einem höheren Verwaltungsbeamten und fünf, vom Provinzialausschusse (vgl. S. 632) auf 6 Jahre aus den zum Provinziallandtag (S. 631) wählbaren Provinzialangehörigen gewählten Laien. Seine Zuständigkeit erstreckt sich auf die Mitwirkung bei einzelnen, die ganze Provinz betreffenden Angelegenheiten und auf die Entscheidung über die Beschwerde gegen Beschlüsse des Bezirksausschusses (vgl. Z. I § 12 a 2 β a).

Eine staatliche Bestätigung der Wahl zum Mitgliede des Provinzialrats findet, außer in der Provinz Posen, wo die Wahl nicht auf die zum Provinziallandtage wählbaren Personen beschränkt ist (Minister des Innern, vgl. PrG. vom 19. Mai 1889 über die allgemeine Landesverwaltung und die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden in Posen) nicht statt.

„In den Hohenzollernschen Landen tritt, soweit nicht die Gesetze anderes bestimmen, an die Stelle des Oberpräsidenten und des Provinzialrats der zuständige Minister, an die Stelle des Kreises der Oberamtsbezirk, an die Stelle des Landrats der Oberamtmann, an die Stelle des Kreisausschusses der Amtsausschuß" (LVG. § 5). Hiernach gehören die Hohenzollernschen Lande einem Provinzialverbande nicht an. Vgl. auch die V. vom 7. Januar 1852 (geändert durch V. vom 14. Juni 1910) und die Hohenzollernsche Amts- und Landesordnung vom 9. Oktober 1900. Besonderes gilt auch für die Stadt Berlin (S. 612).

2. Regierungsbezirksbehörden (LVG. §§ 17—35).

Die staatliche Verwaltung im Regierungsbezirk wird von der Bezirksregierung und dem Bezirksausschusse geführt.

α. Die Bezirksregierung

ist Organ der Staatsverwaltung. Sie wird geführt (vgl. Instruktion zur Geschäftsführung der Regierungen vom 23. Oktober 1817, geändert und ergänzt durch die

AKO. vom 31. Dez. 1825 sowie zahlreiche fernere Verordnungen und die neuere Gesetzgebung) durch:

a. den Regierungspräsidenten.

Dieser ist ein büreaumäßig entscheidender Einzelbeamter mit Zuständigkeit für die gesamte innere Verwaltung des Bezirks (sog. Präsidialabteilung) für Hoheits-, Militär-, Kommunal-, Polizei-, Gesundheits-, Bau-, Armen-, landwirtschaftliche, Gewerbe-, Handels-, Verkehrs-, Juden-, Dissidenten- und statistische Sachen. Sein Stellvertreter ist ein Oberregierungsrat, ihm zur Seite steht die erforderliche Anzahl von Räten und Hilfsarbeitern;

b. die II. und III. Abteilung der sog. „Regierung"

d. h. zwei kollegialisch gebildete Abteilungen mit je einem Oberregierungsrat (als „Abteilungsdirigenten") an der Spitze, nämlich:

1) die Abteilung für Kirchen- und Schulwesen,

über die Staatsaufsicht betr. der an sich den kirchlichen Organen zustehenden Vermögensverwaltung vgl. Ki. § 26 b. Von den Schulsachen gehören die der höheren Schulen zum Ressort der Provinzialschulkollegien (S. 605).

2) die Abteilung für direkte Steuern, Domänen und Forsten (vgl. S. 698) mit einem Oberforstmeister als Mitdirigenten.

Der Regierungspräsident ist befugt, Beschlüsse der Regierung oder einer Abteilung, mit welchen er nicht einverstanden ist, außer Kraft zu setzen, sowie in Eilsachen an Stelle einer Abteilung selbst zu entscheiden (LVG. § 24).

Bestimmte Angelegenheiten sind übrigens dem Plenum der Regierung vorbehalten (Instr. vom 23. Okt. 1817 § 5), vor allem die Disziplinarsachen und die Konfliktserhebung (S. 651), ferner die Beratung über Gesetzentwürfe sowie allgemeine neue Einrichtungen und Grundsätze.

Die Vorläufer der Regierungen waren die Kriegs- und Domänenkammern. Diese sind aus der durch Friedrich Wilhelm I. (1723) herbeigeführten Vereinigung der von Joachim I. zur Verwaltung der — 1713 für Staatsgut erklärten — Staatsdomänen geschaffenen Amtskammern mit den durch den

Großen Kurfürsten zur Verwaltung der Heeressteuern eingesetzten Kriegskommissariaten entstanden. Die Kriegs- und Domänenkammern erhielten durch die KglV. vom 26. Dezember 1808 den Namen Regierungen; bis 1804 wurden die — später zu Oberlandesgerichten gewordenen — Provinzialjustizkollegien als „Regierungen" bezeichnet. Vgl. Z. I § 5c und S. 513.

Diese älteren, aus der Vereinigung der Kriegs- und Domänenkammern hervorgegangenen „Regierungen" hatten vier kollegialische Abteilungen. Von diesen ist die Abteilung für Inneres dem Regierungspräsidenten zur bureaumäßigen Bearbeitung übertragen, die Abteilung für indirekte Steuern in den Provinzialsteuerdirektionen (jetzt Oberzolldirektionen, S. 696) aufgegangen, so daß nur mehr die im Text erwähnten beiden Abteilungen für Kirchen und Schulen und für direkte Steuern, Domänen und Forsten als Kollegialbehörden übrig geblieben sind. Die Abteilungsbildung ist nicht ausnahmslos durchgeführt. So fehlen Abteilungen vollständig in Hohenzollern, die Abteilung für Kirchen- und Schulwesen in Stralsund und Aurich.

Den Regierungen sind angegliedert die Oberversicherungsämter (S. 528) unter dem Vorsitze des Regierungspräsidenten und dem stellvertretenden Vorsitz eines Direktors.

Über die Geschäftsordnung der Regierungen vgl. oben S. 520, über die geplante Aufhebung der II. und III. Abteilung und die Einführung der bureaumäßigen Behandlung auch der Kirchen- und Schul-, sowie der Steuer-, Domänen- und Forstsachen, vgl. S. 594.

β. Der Bezirksausschuß.

Der Bezirksausschuß ist Organ der staatlichen Selbstverwaltung. Er besteht aus dem Regierungspräsidenten als Vorsitzenden und sechs Mitgliedern: einem höheren Verwaltungs- und einem richterlichen Beamten (beide auf Lebenszeit vom König ernannt, davon einer zum Stellvertreter des Regierungspräsidenten im Vorsitze mit dem Titel „Verwaltungsgerichtsdirektor") sowie vier vom Provinzialausschuß (in Hessen-Nassau vom Provinziallandtag) auf 6 Jahre aus den Einwohnern des Regierungsbezirks gewählten Laien; eine staatliche Bestätigung der Wahl ist nur in Posen (durch den Oberpräsidenten) erforderlich. Seine Zuständigkeit erstreckt sich auf die Teilnahme an der allgemeinen Landesverwaltung, insbesondere auf die Zustimmung zu Polizeiverordnungen des Regierungspräsidenten und Bestätigung von Beschlüssen des Kreis- (Stadt-) Ausschusses. Außerdem entscheidet er im Beschlußverfahren in

erster und gegen Beschlüsse der oben genannten Ausschüsse in zweiter Instanz. Hierüber und über seine Tätigkeit als Verwaltungsgericht im Verwaltungsstreitverfahren vgl. Z. I § 12 a 2 β a 2) und 3).

Der Bezirksausschuß ist — außer demjenigen für Berlin (vgl. S. 613) — keine selbständige Behörde; die Erhebung des Konflikts oder des Kompetenzkonflikts muß daher von der Regierung (Plenum! PrG. vom 8. April 1847 § 4 III, V. vom 1. August 1879 § 5 III) ausgehn. Über die geplante Angliederung einer Kammer für Abgabensachen vgl. S. 594.

3. Kreisbehörden (LVG. §§ 36—39; Kreisordnung vom 19. März 1881 §§ 74—77, §§ 130 ff.).

a. Landkreise.

Die staatliche Verwaltung im Landkreise wird von dem Landrat und dem Kreisausschusse geführt.

α. Der Landrat

ist ein bureaumäßig entscheidender Einzelbeamter; er ist heute vorwiegend Organ der staatlichen Verwaltung. Als solches hat er die Führung der Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung im Kreise und ferner die Überwachung der gesamten Polizeiverwaltung im Kreise und in dessen einzelnen Amtsbezirken, Gemeinden und Gutsbezirken (Erlaß von Polizeiverordnungen mit Zustimmung des Kreisausschusses). Stellvertreter des Landrats sind: bei kürzeren Verhinderungsfällen der Kreissekretär, sonst zwei vom Kreistag aus der Zahl der Kreisangehörigen auf je sechs Jahre gewählte, vom Oberpräsidenten bestätigte und vom Landrate vereidigte Kreisdeputierte (KrO. § 75).

Über die geschichtliche Entwicklung des Amtes vgl. oben S. 512.

Der Landrat wird vom König ernannt. Der Kreistag (S. 628) ist befugt, für die Besetzung des erledigten Landratsamtes geeignete Personen, welche seit mindestens einem Jahre dem Kreise durch Grundbesitz oder Wohnsitz angehören, in Vorschlag zu bringen. Geeignet zur Bekleidung der Stelle eines Landrats sind diejenigen Personen, welche:

1) die Befähigung zum höheren Verwaltungs- oder Justizdienst erlangt haben, oder

2) dem Kreise seit mindestens einem Jahre durch Grundbesitz oder Wohnsitz angehören und zugleich mindestens während eines vierjährigen Zeitraums entweder

α) als Referendare im Vorbereitungsdienste bei den Gerichten und Verwaltungsbehörden oder

β) in Selbstverwaltungsämtern des betreffenden Kreises, des Bezirks oder der Provinz tätig gewesen sind (KrO. § 74). — Für Posen und Hohenzollern gelten besondere Vorschriften.

b. Der Kreisausschuß.

Der Kreisausschuß ist Organ der staatlichen Selbstverwaltung. Er besteht aus dem Landrat als Vorsitzenden und sechs vom Kreistag auf 6 Jahre aus der Zahl der Kreisangehörigen gewählten Laien (in Posen findet Ernennung durch den Oberpräsidenten statt). Seine Zuständigkeit erstreckt sich insbesondere auf die Zustimmung zu Polizeiverordnungen des Landrats (oben a) sowie auf die Mitwirkung bei allen wichtigeren Geschäften des Landrats. Er ist ferner Verwaltungsgericht und Beschlußbehörde erster Instanz.

β. Stadtkreise.

Städte, welche mehr als 25 000 (in Westfalen 30 000, in der Rheinprovinz 40 000) Einwohner haben, können aus dem Kreisverband ausscheiden und sog. Stadtkreise bilden. In diesen Stadtkreisen tritt an die Stelle des Landrats der Bürgermeister, an die Stelle des Kreisausschusses der Stadtausschuß, bestehend aus dem Bürgermeister und vier Mitgliedern, welche vom Magistrat aus seiner Mitte für die Dauer des Hauptamtes gewählt werden (LVG. § 37).

d. Unterbehörden (Ortsbehörden).

Die Kreise, mit Ausnahme der Stadtkreise, zerfallen in Amtsbezirke bzw. in Stadt- und Amtsbezirke. Die Amtsbezirke bestehen aus einer oder mehreren Landgemeinden bzw. Gutsbezirken, oder aus Landgemeinden und Gutsbezirken.

1. Amtsbezirke.

α. An der Spitze des Amtsbezirks steht der Amtsvorsteher. Er ist mittelbarer Staatsbeamter in der Verwaltung des Kreises, steht grundsätzlich im Ehrenamt und wird vom Oberpräsidenten auf Vorschlag des Kreistags aus den Amtsangehörigen auf 6 Jahre ernannt und vom Landrat vereidigt (KrO. § 56). Seine Aufgabe ist die Verwaltung der Polizei und die Wahrnehmung

anderer öffentlicher Angelegenheiten. Er ist Hilfsbeamter der Staatsanwaltschaft i. S. von GVG. § 153.

Die alte gutsherrliche Polizeigewalt, entstanden aus der Veräußerung der Vogteien an die Gutsherren (oben S. 506), ist endgültig erst durch KrO. § 46 beseitigt: „Die Polizei wird im Namen des Königs ausgeübt. Die gutsherrliche Polizeigewalt ist aufgehoben."

β. Neben dem Amtsvorsteher steht der Amtsausschuß, gebildet aus den sämtlichen Gemeinde- und Gutsvorstehern des Amtsbezirks, gegebenenfalls auch noch aus weiteren Vertretern, mit dem Amtsvorsteher als Vorsitzenden. Er hat die gesamte Amtsverwaltung zu überwachen und über die vom Amtsvorsteher zu erlassenden Polizeiverordnungen zu beschließen.

Amtsbezirke der geschilderten Art bestehen nicht in Posen (Distrikte mit Distriktskommissaren, unmittelbaren Staatsbeamten), Hohenzollern, Hannover, Hessen-Nassau, Westfalen (in letzterer Provinz Ämter mit Amtmännern) und in der Rheinprovinz (Landbürgermeistereien).

2. Stadtbezirke.

Für die Stadtbezirke sind Organe der Staatsverwaltung:

α. der Bürgermeister für

a. die Handhabung der Ortspolizei (nach der Hannoverschen Städteordnung vom 24. Juni 1858 § 71 dem Magistrat als Kollegium zustehend),

b. die Verrichtungen eines Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft,

c. die Verrichtungen eines Amtsanwalts,

d. alle örtlichen Geschäfte der Kreis-, Bezirks-, Provinzial- und allgemeinen Staatsverwaltung, namentlich auch die Führung der Personenstandsregister, sofern nicht andere Behörden dazu bestimmt sind (östl. Städteordnung § 62).

Neben ihm steht

β. der Magistrat mit Zuständigkeit für alle ihm besonders übertragenen Geschäfte, namentlich Steuersachen und Wahlangelegenheiten.

Die Magistratsverfassung gilt in Preußen nicht ausnahmslos. Nach der StädteO. für die östl. Prov. § 72 kann in kleinen Städten statt des Magistrats ein Bürgermeister mit 2 oder 3 Schöffen gewählt werden, und die Rheinische Städteordnung

(§§ 53 ff.) sieht die Bürgermeistereiverfassung als Regel, den kollegialischen Magistrat als Ausnahme an. Bei der Bürgermeistereiverfassung ist Ortsobrigkeit (von der Ortspolizeibehörde zu unterscheiden) der Bürgermeister, bei der Magistratsverfassung der Magistrat.

3. Landgemeinden und Gutsbezirke.

Für die Landgemeinden ist in der Regel allein der Gemeindevorsteher die Obrigkeit und führt deren Verwaltung (Landgemeindeordnung § 88, vgl. aber auch § 89), in den Gutsbezirken der Gutsvorsteher. Beide sind zugleich Hilfsorgane des Amtsvorstehers bei Ausübung der ländlichen Polizei (aber nicht selbständige Polizeiorgane).

In Westfalen ist dagegen der Amtmann, in der Rheinprovinz der Bürgermeister Obrigkeit, der Gemeindevorsteher im allgemeinen nur Organ derselben (Westf. LGO. §§ 41, 74, Rhein. LGO. §§ 76, 108).

e. Die Stadt Berlin.

Die Stadt Berlin ist wegen ihrer Größe und der durch ihre besondere Stellung bedingten besonderen Verhältnisse aus der Provinz Brandenburg und damit zugleich aus dem Regierungsbezirke Potsdam ausgeschieden, und es haben die „Behörden für den Stadtkreis Berlin" eine besondere Regelung im LVG. §§ 41 ff. erfahren.

Bereits im Jahre 1815 war für Berlin eine eigene Regierung eingesetzt, aber schon 1822 wieder aufgehoben worden. Seitdem unterstand bis zu der im Text erwähnten Neuregelung die Stadt Berlin im wesentlichen der Regierung zu Potsdam. Vgl. noch KglV. vom 26. Januar 1881.

1. Die Geschäfte der Provinzialverwaltung.

α. Der Oberpräsident der Provinz Brandenburg ist zugleich Oberpräsident von Berlin (§ 42); an die Stelle des Provinzialrats tritt in den Fällen, in welchen derselbe in erster Instanz beschließt, der Oberpräsident, in den übrigen Fällen der zuständige Minister. Es gibt also keinen Provinzialrat für Berlin (§ 43 I).

Der Oberpräsident ist Vorsitzender des Oberversicherungsamts Groß-Berlin (MinErl. vom 8. Juni 1912).

β. Das Provinzialschulkollegium, das Medizinalkollegium, die Generalkommission und die Direktion der Rentenbank für die Pro-

vinz Brandenburg fungieren auch für den Stadtkreis Berlin (§ 41 II). Die indirekten Steuern in Berlin verwaltet die Oberzolldirektion in Berlin.

2. Die Geschäfte des Regierungsbezirks.

α. An Stelle des Regierungspräsidenten führt der Oberpräsident die Aufsicht des Staats über die Gemeindeangelegenheiten. Er verfügt auch die Einleitung des Disziplinarverfahrens. Im übrigen tritt mangels anderweiter Bestimmungen an Stelle des Regierungspräsidenten der Polizeipräsident von Berlin (§ 42), der zugleich Ortspolizeibehörde ist (S. 667). Die Militär-, Bau- und Kassensachen werden von der Ministerial-, Militär- und Baukommission (bis 1. April 1914 auch Hinterlegungsstelle) wahrgenommen.

β. An die Stelle der Regierungsabteilung für Kirchen und Schulwesen tritt in ersterer Hinsicht grundsätzlich der Polizeipräsident, in letzterer Hinsicht das Provinzialschulkollegium, an die Stelle der Regierungsabteilung für direkte Steuern, Domänen und Forsten eine besondere Behörde: „Die Direktion für die Verwaltung der direkten Steuern" (LVG. §§ 44, 45).

γ. Endlich besteht ein besonderer Bezirksausschuß mit einem vom König ernannten Präsidenten, aus 6 Mitgliedern, von denen eins zum Richteramt, eins zum höheren Verwaltungsdienst befähigt sein muß. Beide werden vom König ernannt, die übrigen vier Mitglieder vom Magistrat und der Stadtverordnetenversammlung gewählt (LVG. § 43).

Nach dem PrG. vom 13. Juni 1900 sind beim Bezirksausschusse zu Berlin zwei Abteilungen gebildet, deren erste für die polizeilichen Angelegenheiten aus dem Landespolizeibezirke Berlin (S. 668) und deren zweite für die sonstigen Angelegenheiten aus dem Stadtkreise Berlin zuständig ist. Von den vier zu wählenden Mitgliedern der ersten Abteilung wählt zwei der Provinzialausschuß der Provinz Brandenburg. Vgl. noch ZustG. § 161.

δ. Über den Landespolizeibezirk Berlin s. S. 668.

§ 78. Die Kommunalverwaltung (kommunale Selbstverwaltung).*)

a. Kommunen und Kommunalverbände.

Wie aus der bisherigen Darstellung ersichtlich ist, ruht der Schwerpunkt der staatlichen Verwaltung bei den Zentral- und Mittelbehörden, bis herab zu den Kreisen, wohingegen im Vergleich zu diesen den Unterbehörden eine nur beschränkte Bedeutung zukommt. Diese Erscheinung erklärt sich daraus, daß gerade bei den Stadt- und Landgemeinden (Gutsbezirken) mit ihren verhältnismäßig geringen räumlichen Bezirken, deren jeder seinen eigenen wirtschaftlichen Mittelpunkt hat, das oben S. 178 erwähnte Bedürfnis der Berücksichtigung der besonderen örtlichen Interessen stark in den Vordergrund tritt. Hiernach bilden diese Kommunen das eigentliche Gebiet für die (kommunale) Selbstverwaltung (S. 180). Es ist ferner bereits S. 519 hervorgehoben, daß schon die Städteordnung vom 30. Mai 1853 diesem Bedürfnis im weitesten Maße Rechnung trug, während für die Landgemeinden eine einheitliche Regelung erst durch die Landgemeindeordnung vom 3. Juli 1891 erfolgte. Hierüber weit hinausgehend hat nun aber die neueste Gesetzgebung, besonders durch die Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 (Neuredaktion vom 19. März 1881) und die Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 (Neuredaktion vom 22. März 1881), die Vorteile der Selbstverwaltung auch auf größere Bezirke übertragen, indem sie durch Vereinigung mehrerer Stadt- und Landgemeinden (Gutsbezirke) zu „Gemeindeverbänden" und „Kreisverbänden" und mehrerer Kreis-

*) Kommentare zur StädteO. f. d. östl. Pr. von Gerstmeyer (2. A. 13), Kappelmann (3. A. 11), Ledermann (2. A. 13), Oertel (5. A. 10), Zelle (5. A. 11); zur LGO. von Keil (96), Genzmer (4. A. 11); zum ZweckverbG. von Friedrichs (11), Szczesny (12); zu den genannten Gesetzen sowie zur KreisO., ProvO.: Brauchitsch (II, III, 19. bzw. 18. A., 12 und 10).

Matthias, Städtische Selbstverwaltung in Preußen (2. A. 12); Schön, Recht der Kommunalverbände (97); Preuß, Städtisches Amtsrecht (02).

verbände zu „Provinzialverbänden" sog. „Kommunalverbände" schuf. Eine Weiterbildung einer bereits in der Landgemeindeordnung behandelten Einrichtung erfolgte durch die Zweckverbandsgesetze vom 19. Juli 1911.

1. Hiernach sind die preußischen Selbstverwaltungskörper zu gliedern in

α. Kommunen (unten b), und zwar:
  a. Stadtgemeinden (unten b 1);
  b. Landgemeinden (unten b 2);
  c. Selbständige Gutsbezirke (unten b 3); die Gutsbezirke sind allerdings nicht Kommunen im eigentlichen Sinn; denn es fehlt die körperschaftliche Gestaltung.

β. Kommunalverbände (unten c), und zwar:
  a. Zweckverbände (unten c 1);
  b. Kreisverbände (unten c 2);
  c. Provinzialverbände (unten c 3).

Von dieser gleichmäßig durchgeführten Gliederung bestehen einzelne Ausnahmen, insbesondere für das Herzogtum Lauenburg und die Hohenzollernschen Lande, welche je einen selbständigen „Landeskommunalverband" bilden.

Die Regierungsbezirke bilden keine Kommunalverbände, sondern sind ausschließlich Staatsverwaltungs-Organisationen. Ausgenommen in der Provinz Hessen-Nassau. Hier bestehen neben dem Provinzialverbande zwei, den Regierungsbezirken Kassel und Wiesbaden entsprechende Bezirksverbände. Über Hohenzollern s. o.

Kommunen und Kommunalverbände (α und β) werden oft auch unter der Bezeichnung „Kommunalverbände" zusammengefaßt. Letztere sind dann entweder Kommunalverbände niederer oder solche höherer Ordnung („weitere Kommunalverbände", vgl. AusfAnw. zur GewO. Ziff. 1; die RVO. dagegen unterscheidet Gemeinde und Gemeindeverband, z. B. §§ 526, 527, 628).

2. Die Kommunen und Kommunalverbände sind in der Regel juristische Personen des öffentlichen Rechts (vgl. L. I § 17 b) für die Erreichung eigener, insbesondere wirtschaftlicher Zwecke. Und zwar sind sie sog. Gebietskörperschaften. Als juristische Personen haben sie insbesondere auch ein für die Erfüllung ihrer Aufgaben zu verwendendes Vermögen mit eigenen Einkünften sowie ein eigenes Finanzwesen mit besonderen Kommunalsteuern. Vgl. hierüber S. 702.

Den Gegensatz zu den Gebietskörperschaften bilden die Personalkörperschaften. Letztere werden lediglich durch eine Mehrheit von Personen gebildet (Vereine, Gesellschaften); erstere vereinigen die sämtlichen Bewohner eines bestimmten abgegrenzten Gebiets, aber — zum Unterschiede vom Staat — ohne autonome Gewalt (S. 28).

b. Die Kommunen.

1. Stadtgemeinden.

Die Rechtsverhältnisse der Stadtgemeinden sind geregelt durch verschiedene Städteordnungen, von denen die oben S. 519 erwähnte Städteordnung für die sechs — nach der Teilung von Preußen in Ost- und Westpreußen, PrG. vom 19. März 1877, sieben — östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie vom 30. Mai 1853 („StO.") das größte Geltungsgebiet hat. Sie ist auch im folgenden in der Regel zugrunde gelegt. Im übrigen sind zu erwähnen: für die Städte in Neuvorpommern und Rügen das PrG. vom 31. Mai 1853, für Schleswig-Holstein das PrG. vom 14. April 1869, das GemeindeverfassungsG. für Frankfurt a. M. vom 25. März 1867, die Hannoversche (24. Juni 1858), die Westfälische (19. März 1856) und die Rheinische (15. Mai 1856) Städteordnung, endlich diejenige für Hessen-Nassau vom 4. August 1897 sowie die auf Stadt- und Landgemeinden anwendbare Hohenzollernsche Gemeindeordnung vom 2. Juli 1900. Abgeändert und ergänzt sind die Städteordnungen namentlich durch das ZustG., das KAG., das KommunalbeamtenG. vom 30. Juli 1899, das PrG. vom 30. Juni 1900 über die Bildung der Wählerabteilungen und das ZweckverbandsG. vom 19. Juli 1911.

a. Stadtbezirk.

„Die Stadtgemeinden sind Korporationen; denselben steht die Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten nach näherer Vorschrift dieses Gesetzes zu" (StO. § 9). Die räumliche Unterlage dieser (Gebiets-) Körperschaft bildet der Stadtbezirk, d. h. die Gesamtheit der Grundstücke, welche bisher zu dem städtischen Gemeindebezirke gehört haben (§ 2).

Für Veränderungen des Stadtbezirks gilt: Die Eingemeindung von Grundstücken, welche bisher noch keinem Kommunalbezirk angehört haben, erfolgt nach Vernehmung der Beteiligten und Anhörung des Kreistags durch Beschluß des Bezirksausschusses.

Mehrere Städte können nur durch Gesetz miteinander vereinigt werden. Vereinigung einer ganzen Landgemeinde (Gutsbezirks) mit einer Stadt bedarf Königlicher Genehmigung und Einwilligung der Beteiligten, bei Einverleibung

einzelner Teile anderer Gemeinden genügt Beschluß des Bezirksausschusses (StO. § 2).

Über Wesen und Wirkung der Eingemeindung vgl. RGZ. 68 213 und 370; bezüglich der Geltung von Polizeiverordnungen S. 531.

β. Bevölkerung.

Innerhalb der Bevölkerung der Stadtgemeinde sind zu unterscheiden: „Einwohner" und „Bürger".

a. Einwohner sind alle diejenigen Personen (Inländer und Ausländer, ausgenommen die aktiven Militärpersonen), welche in dem Stadtbezirk ihren Wohnsitz haben (§ 3). Mit diesem Umstande treten von selbst die für alle Einwohner gesetzlich festgestellten Berechtigungen und Verpflichtungen (§ 4) ein: sie sind berechtigt zur Mitbenutzung der öffentlichen Gemeindeanstalten der Stadt, wie Gaswerke, Wasserleitung, anderseits verpflichtet zur Teilnahme an den städtischen Gemeindelasten nach den Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893 (S. 703).

Hiernach (§ 33) können Neuanziehende, auch wenn sie in der Gemeinde keinen Wohnsitz haben, gleich den übrigen Gemeindeeinwohnern zur Steuer herangezogen werden, sofern ihr Aufenthalt die Dauer von drei Monaten übersteigt.

b. Bürger ist jeder selbständige (§ 5 V) Preuße, wenn er seit einem Jahre Einwohner des Stadtbezirks ist (oben a), keine Armenunterstützung aus öffentlichen Mitteln empfangen, die ihn betreffenden Gemeindeabgaben gezahlt hat und außerdem entweder ein Wohnhaus im Stadtbezirke besitzt oder ein stehendes Gewerbe selbstständig (in Städten von mehr als 10 000 Einwohnern mit wenigstens zwei Gehilfen) betreibt (durch GewO. § 13 richtiger Ansicht nach nicht berührt) oder zur Einkommensteuer oder zu einem fingierten Normalsteuersatz von 4 M. veranlagt ist oder ein Einkommen von mehr als 660—900 M. bezieht (§ 5). Das Bürgerrecht, welches durch das Vorhandensein dieser Erfordernisse ohne weiteres erworben wird, besteht in dem Rechte zur Teilnahme an den Wahlen (aktives und passives Wahlrecht) sowie in der Befähigung und Verpflichtung zur Übernahme unbesoldeter Ämter in der Gemeindeverwaltung und zur Gemeindevertretung (§ 5).

Es ruht während des Konkurses und eines Strafverfahrens, welches die Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte nach sich ziehen kann, es geht verloren durch die Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte (§ 7; vgl. StGB. §§ 32—34).

Nicht zu verwechseln mit dem Bürgerrecht ist das Ehrenbürgerrecht (§ 6 III), welches der Magistrat, im Einverständnisse mit der Stadtverordnetenversammlung, Männern, welche sich um die Stadt verdient gemacht haben, ohne Rücksicht auf die oben gedachten besonderen Erfordernisse verleihen kann, und wodurch keine städtischen Verpflichtungen entstehen. Über das Prädikat „Stadtälteste" (für Magistratsmitglieder) vgl. § 34 II.

γ. Organe.

Organe der Stadtgemeinden sind die Stadtverordneten-Versammlung und der Magistrat (§ 10).

Die staatliche Aufsicht über die Stadtgemeinden führt der Regierungs-, in zweiter (und letzter) Instanz der Oberpräsident, für Berlin der Oberpräsident und der Minister des Innern (ZustG. §§ 7, 16 III).

a. Die Stadtverordneten-Versammlung (§§ 12—28; 35—55).

1) Sie besteht aus wenigstens 12 Mitgliedern, welche von den Bürgern auf 6 Jahre nach dem Dreiklassenwahlsysteme gewählt werden.

Die stimmfähigen Bürger (S. 617) werden nach Maßgabe der von ihnen zu entrichtenden direkten Staats-, Gemeinde-, Kreis- und Provinzialsteuern (S. 703) in drei Abteilungen geteilt, und zwar in der Art, daß auf jede Abteilung ein Drittel der Gesamtsumme der Steuerbeträge aller Wähler fällt. Für jede nicht zur Staatseinkommensteuer veranlagte Person ist an Stelle dieser Steuer ein Betrag von drei Mark zum Ansatze zu bringen. Die Wahlen erfolgen mündlich zu Protokoll eines Wahlvorstands; jede Abteilung wählt ein Drittel der Stadtverordneten, von denen die Hälfte Hausbesitzer sein müssen. Alle zwei Jahre scheidet ein Drittel der Mitglieder aus und wird durch neue Wahlen ersetzt. Die Zahl der Stadtverordneten steigt, beginnend mit 12 bei einer Einwohnerzahl von 2500, allmählich stufenweise bis auf 60 bei einer Einwohnerzahl von 120 000. Bei Gemeinden von mehr als 120 000 Einwohnern treten für jede weiteren 50 000 Einwohner sechs Stadtverordnete hinzu. Über das Dreiklassenwahlsystem bei den Wahlen zum Abgeordnetenhause vgl. oben S. 571; über das Wahlrecht höchstbesteuerter Forensen und juristischer Personen StO. § 8; über die Zulässigkeit der Zwölftelung ($^5/_{12}$, $^4/_{12}$, $^3/_{12}$) S. 574.

2) Den Vorsitz in der Versammlung, welche in der Regel in öffentlichen Sitzungen tagt, führt ein Stadtverordnetenvorsteher (§ 38).

3) Die Stadtverordneten-Versammlung beschließt nach Stimmenmehrheit (§ 43: Quorum: über 1/2 der Mitglieder, § 42, vgl. oben S. 243). Sie ist zuständig für die Kontrolle über die gesamte Verwaltung (§ 37) und für die Beschlußfassung über alle Gemeindeangelegenheiten, soweit dieselben nicht ausschließlich dem Magistrate zugewiesen sind (§ 35), insbesondere über die Benutzung des Gemeindevermögens (§ 49), über den Gemeindehaushaltsetat (§§ 66 bis 71) und die Einführung von Gemeindesteuern (S. 704).

Betreffen die Beschlüsse der Stadtverordneten Angelegenheiten, welche dem Magistrat zur Ausführung überwiesen sind, so bedürfen sie der Zustimmung des letzteren. Ergeben sich hierbei Meinungsverschiedenheiten, so entscheidet der Bezirksausschuß durch Beschluß (§ 36).

Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung, die deren Befugnisse überschreiten oder die Gesetze verletzen, hat der Magistrat mit aufschiebender Wirkung unter Angabe der Gründe zu beanstanden; hiergegen steht der Stadtverordnetenversammlung die Verwaltungsklage zu (ZustG. § 15).

Die Auflösung einer Stadtverordnetenversammlung erfolgt durch KglV. auf Antrag des Staatsministeriums. Die Neuwahl muß binnen 6 Monaten geschehn. Bis zur Einführung der neugewählten Stadtverordneten sind deren Verrichtungen durch den Bezirksausschuß im Beschlußverfahren zu besorgen (StädteO. § 79, ZustG. § 17 [3]).

b. Der Magistrat (§§ 29—34; 56—63; über Abweichungen von der Magistratsverfassung vgl. oben S. 611).

1) Der Magistrat besteht aus dem Bürgermeister (Stellvertreter: ein Beigeordneter oder Zweiter Bürgermeister) und einer Anzahl von Schöffen (Stadträten, Ratsherren, Ratsmännern) und eventuell noch aus einem oder mehreren besoldeten Mitgliedern (Syndikus, Kämmerer, Schulrat, Baurat). Der Beigeordnete und die Schöffen werden auf 6 Jahre, der Bürgermeister und die übrigen besoldeten Magistratsmitglieder auf 12 Jahre oder auf Lebenszeit (PrG. vom 25. Februar 1856) von der Stadtverordneten-Versamm-

lung gewählt. Bürgermeister und Beigeordnete bedürfen in Städten über 10000 Einwohnern der Bestätigung des Königs, alle übrigen der Bestätigung des Regierungspräsidenten.

Keine Magistratsmitglieder im obigen Sinne sind die namentlich in größeren Städten bestellten Magistratsassessoren oder die Berliner Magistratsräte (über diesen Titel vgl. S. 558).

2) Der Magistrat ist Ortsobrigkeit und (kollegialische) Gemeindeverwaltungsbehörde (§ 56) für bestimmte ihm zugewiesene Angelegenheiten; er beschließt nach Stimmenmehrheit (Quorum: 1/2 und [bei über 100000 Einwohnern] 1/3; § 57). Er ist ferner zur Vertretung der Stadtgemeinde nach außen berufen. Die Stadtgemeinde verpflichtende Urkunden sind vom Bürgermeister (oder dem Beigeordneten) und einem anderen Magistratsmitgliede zu unterzeichnen (§ 56 8).

Der Bürgermeister leitet und beaufsichtigt den ganzen Geschäftsgang.

Zur dauernden Verwaltung oder Beaufsichtigung einzelner Geschäftszweige können aus den Mitgliedern des Magistrats oder zugleich der Stadtverordneten-Versammlung oder aus Mitgliedern beider Gemeindebehörden und aus stimmfähigen Bürgern Deputationen und Kommissionen gebildet werden (§ 59). Größere Städte werden außerdem in Bezirke mit Bezirksvorstehern (§ 60) eingeteilt.

2. Landgemeinden.

Wie bereits mehrfach erwähnt (oben S. 520 und S. 614), sind die kommunalen Verhältnisse der Landgemeinden einheitlich, und zwar erst zum Teil, geregelt worden durch die Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie vom 3. Juli 1891 („LGO."), welche im folgenden zugrunde gelegt ist. Es bestehen daneben besondere Ordnungen für Westfalen (19. März 1856), die Rheinprovinz (23. Juli 1845 und 15. Mai 1856), Hannover (28. April 1859), Schleswig-Holstein (10. Juli 1892), Hessen-Nassau (4. Aug. 1897), Hohenzollern (2. Juli 1900); vgl. oben S. 616. Die dort erwähnten Änderungs- und Ergänzungsgesetze kommen auch für das Recht der Landgemeinden in Betracht.

α. Landgemeindebezirk.

„Landgemeinden sind öffentliche Körperschaften; es steht ihnen das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten nach den Vorschriften dieses Gesetzes zu" (LGO. § 5). Die räumliche Unterlage dieser „Gebietskörperschaft" (oben S. 615) bildet der Landgemeindebezirk.

Für Veränderungen des Landgemeindebezirks gelten entsprechende Bestimmungen wie für den Stadtbezirk (S. 616); nur tritt an Stelle des Bezirksausschusses der Kreisausschuß (LGO. §§ 2—4).

β. Bevölkerung.

Innerhalb der Bevölkerung der Landgemeinde sind zu unterscheiden: „Gemeindeangehörige" und „Gemeindeglieder".

a. Gemeindeangehörige (in den Städten: „Einwohner", oben S. 617) sind alle diejenigen Personen (Inländer und Ausländer, ausgenommen die aktiven Militärpersonen), welche innerhalb des Gemeindebezirks einen Wohnsitz haben (§ 7). Mit diesem Umstande treten von selbst die für alle Gemeindeangehörigen gesetzlich festgestellten Berechtigungen und Verpflichtungen ein: sie sind berechtigt zur Mitbenutzung der öffentlichen Einrichtungen und Anstalten der Gemeinde, anderseits verpflichtet zur Teilnahme an den Gemeindeabgaben und Lasten nach den Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893 (§ 8; vgl. oben S. 617).

Die Bestimmung des § 33 dieses Gesetzes (S. 617) gilt auch hier.

b. Gemeindeglieder (in den Städten: „Bürger", oben S. 617) sind alle Gemeindeangehörigen, welchen das Gemeinderecht zusteht (§ 39). Der Erwerb des Gemeinderechts ist an die gleichen Bedingungen geknüpft, wie der Erwerb des Bürgerrechts in den Städten (oben S. 617), aber mit der Maßgabe, daß nicht nur ein Preuße, sondern jeder Angehörige des Deutschen Reichs Gemeindeglied werden kann, und daß dieses nicht ein Gewerbe betreiben, sondern von seinem gesamten, innerhalb des Gemeindebezirks belegenen Grundbesitze zu einem Jahres-

betrage von mindestens 3 M. an Grund- und Gebäudesteuer vom Staate veranlagt sein muß (§ 41). Das Gemeinderecht hat, abgesehen von der hier besonders hinzukommenden Berechtigung zur Stimmführung in der Gemeindeversammlung (s. u.), den gleichen Inhalt (§ 40), es ruht und geht verloren (§§ 43, 44) unter den gleichen Voraussetzungen wie das Bürgerrecht (oben S. 618).

γ. Organe.

Organe der Landgemeinden sind: die Gemeindevertretung (Gemeindeversammlung) und der Gemeindevorsteher.

a. Die Gemeindevertretung (§§ 49—67; §§ 102—116).

1) Sie besteht aus dem Gemeindevorsteher und den Schöffen sowie den gewählten Gemeindeverordneten, deren Zahl mindestens das dreifache der Zuerstgenannten (also mindestens 9) betragen muß, durch Ortsstatut aber auf 24 erhöht werden kann (§ 49). Die Gemeindeverordneten werden von den Gemeindegliedern auf 6 Jahre (§ 54) nach dem Dreiklassenwahlsystem (wie die Stadtverordneten, oben S. 618) gewählt (§ 50).

Mindestens zwei Drittel der Mitglieder müssen Angesessene (LGO. §§ 41 6a, b, 45) sein, d. h. ein Wohnhaus oder Grundbesitz bestimmter Art im Gemeindebezirke besitzen. Alle zwei Jahre scheidet aus jeder Abteilung ein Drittel der Gemeindeverordneten aus und wird die Gemeindevertretung durch neue Wahlen ergänzt (§ 54).

2) Die Zuständigkeit der Gemeindevertretung entspricht derjenigen der Stadtverordneten-Versammlung (§§ 102, 103, 113; oben S. 619). Den Vorsitz in den Sitzungen, bei denen nur beschränkte Öffentlichkeit stattfindet (§ 109), und in denen nach Stimmenmehrheit abgestimmt wird (§ 107, Quorum: über ½, § 106) führt der Gemeindevorsteher (§ 88).

3) Sind in einer Landgemeinde nicht mehr als 40 Stimmberechtigte vorhanden, so tritt an die Stelle der Gemeindevertretung die Gemeindeversammlung, bestehend aus allen stimmberechtigten (oben S. 621) Ge-

meindegliedern unter dem Vorsitze des Gemeindevorstehers. Für sie gilt das entsprechende wie für die Gemeindevertretung (§§ 40, 49, 103 ff.).

b. Der Gemeindevorsteher (§§ 74—91).

1) An der Spitze der Verwaltung steht der Gemeindevorsteher (Schulze, Scholze, Richter, Dorfrichter). Ihm zur Seite stehen 2—6 Schöffen (Gerichtsmänner, Dorfgeschworene), welche ihn in den Amtsgeschäften zu unterstützen und in Behinderungsfällen zu vertreten haben. Diese werden sämtlich von der Gemeindevertretung (Gemeindeversammlung) aus der Zahl der Gemeindeglieder auf 6 Jahre gewählt (§§ 74, 75) und bedürfen der Bestätigung des Landrats (§ 84).

In größeren Gemeinden kann durch Ortsstatut ein aus dem Gemeindevorsteher und den Schöffen bestehender kollegialischer Gemeindevorstand eingeführt werden (§ 74 VI). Aber diesem können nur bestimmte Befugnisse der Gemeindeverwaltung übertragen werden (§ 89); Ortsobrigkeit bleibt auch in solchem Falle der Gemeindevorsteher (also abweichend von der Magistratsverfassung, S. 620). Der Gemeindevorsteher bekommt kein Gehalt, hat aber Ersatz seiner baren Auslagen und Entschädigung für seine Mühewaltung (Remuneration) zu beanspruchen (§ 86). In Gemeinden von mehr als 3000 Einwohnern kann die Gemeindevertretung die Anstellung eines besoldeten, auf die Dauer von 12 Jahren gewählten Gemeindevorstehers beschließen, bei dessen Auswahl sie nicht auf die Gemeindeglieder beschränkt ist (§ 75 II).

2) Der Gemeindevorsteher ist die Obrigkeit der Landgemeinde und führt deren Verwaltung (§ 88). Er hat ferner die Gemeinde zu vertreten. Die Gemeinde verpflichtende Urkunden sowie Vollmachten bedürfen der Anführung des Gemeindebeschlusses und müssen von dem Gemeindevorsteher und einem Schöffen unterschrieben und untersiegelt sein (§ 88[7]).

Über die Dorfgerichte vgl. L. V §§ 8 a 2 β, 14 c 2 β a 2), 32 a 1 α a (Sicherstellung, Inventur, Testamentserrichtung bei Todesgefahr) sowie Z. I § 30[19].

3. Selbständige Gutsbezirke.

Die auf die selbständigen Gutsbezirke bezüglichen Bestimmungen sind gleichfalls in der Landgemeindeordnung vom 3. Juli 1891 getroffen.

Der Gutsbezirk ist zwar ein öffentlichrechtlich abgegrenzter Verwaltungsbezirk, aber keine öffentlichrechtliche Körperschaft

(Bornhak, Schön, vgl. S. 615), in manchen Beziehungen freilich einer solchen gleichgestellt (AGUWG. § 7, VUG. § 1 IV, Pr. AmtshaftungsG. § 4 II).

Den Gutsbezirken fehlt es an einer Gemeinde. Für den Bereich eines selbständigen Gutsbezirks ist daher der Besitzer des Gutes allein zu den Pflichten und Leistungen, welche den Gemeinden für den Bereich ihres Gemeindebezirks im öffentlichen Interesse gesetzlich obliegen, verbunden (§ 122). Über die statutarische Verteilung der Armenlast auf eine Mehrheit von Grundbesitzern in einem Gutsbezirke vgl. § 8 II des AGUWG.

Der Besitzer eines selbständigen Gutes hat ferner die dem Gemeindevorsteher obliegenden obrigkeitlichen Befugnisse und Pflichten entweder in Person oder durch einen Stellvertreter als Gutsvorsteher auszuüben (§ 123). Als Gutsvorsteher wird er vom Landrat bestätigt und vereidigt (§ 125).

Über die Veränderungen des Gutsbezirks gilt das oben S. 621 für die Landgemeinden Bemerkte. Festzuhalten ist insbesondere, daß der Gutsherr nicht durch Veräußerungen oder Ankauf die Grenzen des Gutsbezirks verändern kann. Dies würde dessen Natur als öffentlichrechtlichen Verwaltungsbezirks widersprechen. Bei Teilveräußerungen bleiben die gutsherrlichen Rechte und Pflichten bezüglich des ganzen Gutsbezirks auf dem Restgute haften; doch kann die Zersplitterung des Gutsbezirks die Abtrennung einzelner Teile desselben oder dessen Umwandlung in eine Landgemeinde oder Zuschlagung zu einer Landgemeinde notwendig machen (vgl. LGO. § 2 Ziff. 5 b).

c. Kommunalverbände.

1. Zweckverbände.

α. Zweckverbände im weiteren Sinne

sind öffentlichrechtliche Verbindungen mehrerer Gemeinden oder Gutsbezirke oder weiterer Kommunalverbände zur gemeinsamen Wahrnehmung einzelner Angelegenheiten. Sie kommen zu den verschiedensten Zwecken und in den verschiedensten Formen vor.

Das Reichsrecht sieht z. B. Vereinigungen von mehreren Gemeinden oder Gutsbezirken oder von Gemeinden und Gutsbezirken vor für die Standesamtsbezirke (PStG. § 2 II), für die Ortsarmenverbände (UWG. § 3) und für die Orts- oder Landkrankenkassen (RVO. § 527). Das Landesrecht ließ in ZustG. §§ 139, 140 für das Feuerlöschwesen die Bildung von Spritzenverbänden zu und allgemein in der LGO. §§ 128, 138 die Verbindung von Landgemeinden, Gutsbezirken und Stadtgemeinden

zur Wahrnehmung einzelner kommunaler Angelegenheiten (*Zweckverbände*). Einen weiteren Fortschritt in dieser Richtung stellt das *Zweckverbandsgesetz* vom 19. Juli 1911 (unten β) dar, indem es für die *ganze* Monarchie die Schaffung von Zweckverbänden nunmehr auch unter Beteiligung von Landkreisen gestattet. Es hebt die somit überflüssigen analogen Bestimmungen der LGO. auf und ist nach dem MinErl. vom 21. Februar 1913 auch auf die Bildung der oben erwähnten Zweckverbände der RVO. entsprechend anwendbar. Über das Verhältnis zu den bisherigen Zweckverbänden vgl. ZweckVG. § 8 II, III. Für *Groß-Berlin* ist ein besonderes Zweckverbandsgesetz, gleichfalls vom 19. Juli 1911, ergangen (unten γ).

Den Amtsbezirken der östlichen Provinzen (S. 610) als solchen können dagegen Kommunalangelegenheiten nicht mehr überwiesen werden, nachdem die diesbezügliche Vorschrift der KreisO. § 53 durch die LGO. § 146 aufgehoben worden ist. Im Gegensatze hierzu bildet die rheinische Bürgermeisterei (S. 611) zugleich in Ansehung solcher Angelegenheiten, die für alle zu ihr gehörigen Gemeinden ein gemeinschaftliches Interesse haben, einen Kommunalverband mit den Rechten einer Gemeinde (RheinLGO. § 8), und ähnlich *kann* das westfälische Amt (S. 611) zugleich einen Kommunalverband bilden (WestfLGO. § 5) — sog. *Samtgemeinden*. Dem entspricht es, daß § 1 des ZweckVG. zwar Bürgermeistereien und Ämter, nicht aber Amtsbezirke als Teilnehmer von Zweckverbänden aufführt.

β. *Zweckverbände im engeren Sinne:*

a. Städte, Landgemeinden, Gutsbezirke, Bürgermeistereien, Ämter und Landkreise können durch Beschluß des Kreisausschusses, bei Beteiligung von Städten oder Landkreisen des Bezirksausschusses, zu Zweckverbänden verbunden werden, wenn die Beteiligten damit einverstanden sind (ZweckVG. § 1). *Zwangs*zweckverbände sind nur zur Erfüllung von solchen kommunalen Aufgaben, die allen Beteiligten *gesetzlich* obliegen, und nur dann zulässig, wenn die Bildung im öffentlichen Interesse notwendig ist (§ 2). Der Zweckverband hat ohne weiteres die Rechte einer öffentlichen Körperschaft, sofern sämtlichen Verbandsgliedern für sich diese Rechte uneingeschränkt zustehen; andernfalls, nämlich bei Beteiligung von Gutsbezirken (vgl. S. 623), können ihm auf Antrag diese Rechte mit königlicher Genehmigung beigelegt werden (§ 6). Die Rechtsverhältnisse des Verbands sind durch eine von den Beteiligten zu vereinbarende, der Bestätigung des Kreis- (Bezirks-) Ausschusses unterliegende Satzung zu regeln (§§ 9, 10).

b. Die Organe des Zweckverbands sind der Verbandsausschuß und der Verbandsvorsteher. Der Verbandsausschuß besteht aus wenigstens je einem Abgeordneten sämtlicher Verbandsmitglieder. Er hat über die Angelegenheiten des Verbandes zu beschließen (§§ 11 ff.). Der Verbandsvorsteher wird in der Regel vom Verbandsausschuß auf eine zu bestimmende Amtszeit gewählt und ist die ausführende Behörde für die Beschlüsse des Verbandsausschusses (§§ 11, 15 f.).

Wegen der Beschränkung auf die Erfüllung einzelner kommunaler Aufgaben und des Fehlens eines unmittelbaren Rechtsverhältnisses zwischen den Bewohnern und dem Zweckverbande wird dieser mitunter nicht als eigentlicher Kommunalverband angesehen. Das Groß-Berliner ZweckVG. (unten γ) bezeichnet jedoch den Verband Groß-Berlin ausdrücklich als Kommunalverband.

γ. Der Verband Groß-Berlin.

a. Er umfaßt mit einer Gesamtbevölkerung von etwa 4 Millionen die Stadtkreise Berlin, Charlottenburg, Berlin-Schöneberg, Neukölln, Berlin-Wilmersdorf, -Lichtenberg, Spandau, die Landkreise Teltow und Niederbarnim, außerdem als selbständige Glieder vorläufig folgende Gemeinden der genannten Landkreise: Berlin-Steglitz, -Lichterfelde, -Friedenau, -Pankow, -Weißensee, -Reinickendorf, Köpenick, Borhagen-Rummelsburg (1912 in Lichtenberg einverleibt) und bildet einen Kommunalverband zur Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten mit den Rechten einer Korporation (Berliner ZweckVG. §§ 1, 3). —

b. Seine, im Gegensatze zum allgemeinen ZweckVG. gesetzlich umschriebenen Aufgaben sind:

1) Regelung des Verhältnisses zu öffentlichen, auf Schienen betriebenen Transportanstalten (außer den Staatseisenbahnen);

2) Beteiligung an der Feststellung der Fluchtlinien- und Bebauungspläne und Mitwirkung am Erlasse von Baupolizeiverordnungen;

3) Erwerbung und Erhaltung größerer, von der Bebauung freizuhaltender Flächen (Wälder, Spiel-, Sportplätze usw.); vgl. §§ 1, 4—9.

Mit Rücksicht auf die Einbeziehung der ganzen Landkreise Teltow und Niederbarnim, die dem Verband einen „unstädtischen" Stempel aufdrücke, wird freilich die Lebensfähigkeit des Groß-Berliner Zweckverbandes bezweifelt.

c. Die Organe des Verbands sind:

1) die Verbandsversammlung (Vorsitzender: der Erste Bürgermeister von Berlin), der die Beschlußfassung über den Haushaltsplan und andere wichtigere Angelegenheiten obliegt;

2) der Verbandsausschuß (Vorsitzender: wie zu 1); Mitglieder teils gesetzlich bestimmt, teils von der Verbandsversammlung zu wählen) mit der Aufgabe, die Beschlüsse der Verbandsversammlung vorzubereiten und auszuführen, sowie die Geschäftsführung des Verbandsdirektors zu überwachen usw.;

3) der Verbandsdirektor, der, von der Verbandsversammlung gewählt, die laufenden Geschäfte des Verbands führt und letzteren nach außen vertritt, wobei verpflichtende Urkunden und Vollmachten vom Verbandsdirektor und einem anderen Mitgliede des Verbandsausschusses unterzeichnet sein müssen (§§ 14 ff.).

Über bestimmte Streitfälle sowie über die Bestätigung der Satzung des Verbandes befindet die aus dem Oberpräsidenten, den Verwaltungsgerichtsdirektoren der Bezirksausschüsse für Berlin und zu Potsdam und vier gewählten Mitgliedern bestehende Beschlußbehörde für Groß-Berlin (§ 39).

2. Kreisverbände.

Die Kreisordnung vom 13. Dezember 1872 („KrO.", neue Fassung vom 19. März 1881, S. 519, durch LVG., ZustG., LGO. und Kreis- und ProvinzialabgG. mannigfach geändert) ist ursprünglich nur für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen bestimmt gewesen. Auf gleicher Grundlage ruhen jedoch die später erlassenen Kreisordnungen für Hannover (6. Mai 1884), Hessen-Nassau (7. Juni 1885), Westfalen (31. Juli 1886), die Rheinprovinz (30. Mai 1887), Schleswig-Holstein (26. Mai 1888) und die Hohenzollernsche Amts- und Landesordnung vom 9. Oktober 1900. In Posen gilt dagegen noch die auf der ständischen Gliederung beruhende KrO. vom 20. Dezember 1828, freilich abgeändert namentlich durch PrG. vom 19. Mai 1889 und vom 4. August 1904.

a. Jeder Kreis bildet einen Kommunalverband zur Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten mit

den Rechten einer Korporation (KrO. § 2). Sein Bezirk wird gebildet von einer Anzahl von Stadtgemeinden, Landgemeinden und Gutsbezirken, die unter dem engeren Namen „Landkreis" zusammengefaßt werden. Hingegen sind Städte, die mit Ausschluß der aktiven Militärpersonen eine Einwohnerzahl von mindestens 25 000 Seelen haben (vgl. noch S. 610), befugt, für sich einen Kreisverband, Stadtkreis, zu bilden und zu diesem Behufe aus dem bisherigen Kreisverband auszuscheiden (§ 4, oben S. 610).

Die Veränderung bestehender Kreisgrenzen und die Bildung neuer sowie die Zusammenlegung mehrerer Kreise erfolgt durch Gesetz; vgl. S. 531.

β. „Kreisangehörige" sind (mit Ausnahme der nicht angesessenen aktiven Militärpersonen) alle diejenigen Personen, welche innerhalb des Kreises einen Wohnsitz haben (§ 6). Sie sind berechtigt (§ 7) zur Teilnahme an der Verwaltung (aktives und passives Wahlrecht) und Vertretung des Kreises sowie zur Mitbenutzung der öffentlichen Kreiseinrichtungen und -anstalten, sie sind verpflichtet, unbesoldete Ämter in der Verwaltung und Vertretung des Kreises zu übernehmen (§ 8) und ferner zur Befriedigung der Bedürfnisse des Kreises Abgaben aufzubringen (§ 9, vgl. jetzt S. 706).

Über die Beschränkung des Wahlrechts auf Reichsangehörige s. §§ 96, 106.

γ. Organe der kommunalen Kreisverwaltung sind der Kreistag und der Kreisausschuß.

a. Der Kreistag (KrO. §§ 84—126).

1) Der Kreistag besteht aus mindestens 25 Kreistagsabgeordneten, welche von den Kreisangehörigen gewählt werden (vgl. im einzelnen § 84). Diese sind zum Zwecke der Wahl in drei Wahlverbände eingeteilt: in die Wahlverbände der größeren ländlichen Grundbesitzer, der Landgemeinden, der Städte (§§ 84, 85). Die Wahl erfolgt auf 6 Jahre. Alle drei Jahre scheidet die Hälfte der Abgeordneten eines jeden Wahlverbandes aus und wird durch neue ersetzt (§ 107).

Die Bildung der Wahlverbände und die Verteilung der Abgeordneten sind in der KrO. (§§ 86

bis 114) und dem derselben beigefügten Wahlreglement geregelt.

Für die Kreise Teltow und Niederbarnim gelten, mit Rücksicht auf das Übergewicht der Gebäudebesitzer in den Vororten von Berlin, besondere Bestimmungen; namentlich gelten hier Landgemeinden mit über 6000 Einw. als Städte im Sinne der folgenden Vorschriften (PrG. vom 6. Juni 1900).

α) Der Wahlverband der größeren ländlichen Grundbesitzer besteht aus allen denjenigen zur Zahlung von Kreisabgaben verpflichteten Grundbesitzern, welche mit dem Betrage von mindestens 225 M. zur Grund- und Gebäudesteuer veranlagt sind, zuzüglich der Gewerbetreibenden und Bergwerksbesitzer, welche in den Klassen I oder II der Gewerbesteuer (vgl. S. 693) mit 300 M. veranlagt sind (§ 86). Jeder Berechtigte hat eine Stimme (§ 95); es wählt also jeder Gutsbesitzer.

β) Der Wahlverband der Landgemeinden umfaßt alle Landgemeinden und diejenigen Gutsbezirke, die nicht unter α) fallen (§ 87). Die Wahl wird vollzogen für die Landgemeinden durch Wahlmänner, welche ihrerseits von der Gemeindevertretung (Gemeindeversammlung) gewählt sind, also durch indirekte Wahl, für die Gutsbezirke von den Gutsbesitzern (§§ 98, 100).

γ) Der Wahlverband der Städte umfaßt die Stadtgemeinden des Kreises (§ 88). Die Wahl erfolgt durch den Magistrat und die Stadtverordneten-Versammlung (§ 104).

Wählbar sind: im Wahlverbande der Städte jeder Bürger, in den beiden anderen Wahlverbänden jeder seit einem Jahr im Kreise angesessene ländliche Grundbesitzer sowie jeder seit einem Jahr im Kreise wohnhafte Kommunalwahlberechtigte (§ 106).

Die Verteilung der Abgeordneten auf die Verbände geschieht in der Weise, daß zunächst die Zahl der städtischen im Gegensatze zu den übrigen Abgeordneten nach dem Verhältnisse der städtischen und ländlichen Bevölkerung bestimmt wird. Diese Zahl darf die Hälfte und in denjenigen Kreisen, in welchen nur eine Stadt vorhanden ist, ein Drittel der Gesamtzahl aller Abgeordneten nicht übersteigen. Sodann wird die Zahl der städtischen von der Gesamtzahl der Kreistagsabgeordneten abgezogen und der Rest auf die beiden anderen Wahlverbände gleichmäßig verteilt (§ 89).

2) Die Sitzungen des Kreistags (jährlich wenigstens zwei, § 118) sind öffentlich (§ 120); er beschließt nach Stimmenmehrheit (§ 124; Quorum mehr als $^1/_2$, § 121). Den Vorsitz führt der Landrat, dem auch die Berufung durch „besondere Einladungsschreiben" obliegt (§ 118).

3) Die Zuständigkeit des Kreistags erstreckt sich auf die Vertretung des Kreises und die Beratung

und Beschlußfassung über die Kreisangel
sowie die ihm überwiesenen Gegenstände (§ 11
sondere die Aufnahme von Anleihen, die F
des Kreishaushalts-Etats, die Einrich
Kreisämtern und die Feststellung der Grun
die Verwaltung des Kreisvermögens (§

b. Der Kreisausschuß (KrO. §§ 130-

1) Er besteht aus dem Landrat und
dem Kreistag aus den Kreisangehörigen auf 6
wählten Mitgliedern (§ 131).

Berufung, Leitung und Vorsitz
Stimmrechte steht dem Landrate zu (§
schlüsse werden mit Stimmenmehrheit gefaßt
3 Mitglieder; § 138).

2) Zuständig ist der Kreisausschuß: für
bereitung und Ausführung der Besc
Kreistags, für die Verwaltung der ihm zu
Angelegenheiten, für die Ernennung der Kre
(§ 134).

Die laufenden Geschäfte führt der Lan
cher den Kreisausschuß auch nach außen vert
pflichtende Urkunden und Vollmacht
unter Anführung des betreffenden Kreistags- b
ausschußbeschlusses vom Landrat und zwei M
des Kreisausschusses unterschrieben und unters
(§ 137).

3. Provinzialverbände.

Die Provinzialordnung vom 29. J
(„PrO.", neue Fassung vom 22. März 1881, abgeänd
lich durch das LVG. und das Kreis- und Provinzia
ist ursprünglich nur für Preußen, Brandenburg, Pomm
sien und Sachsen bestimmt gewesen, dann aber spä
ringen Abweichungen auch in den übrigen Provinzen
nahme von Posen, zur Einführung gelangt. Vgl.
ordnung für Hannover (7. Mai 1884), Hessen-Nassa
1885), Westfalen (1. August 1886, geändert 6. Okt
die Rheinprovinz (1. Juni 1887), Schleswig-Holstein
1888). In Posen gilt noch das PrG. vom 27. März
Anordnung der Provinzialstände für das Großherzo
mit mehrfachen Ergänzungen und Änderungen (beso
vom 19. Mai 1889 und 4. August 1904). Besonde
stehen ferner für Hessen-Nassau (vgl. oben S. 531),

Herzogtum Lauenburg (nicht zum Kommunalverbande von Schleswig-Holstein gehörig, PrO. § 1 a), Helgoland (desgl., PrG. vom 18. Februar 1891 §§ 3, 7), Hohenzollern (vgl. S. 606) und Berlin (vgl. S. 612). Aus älterer Zeit her bestehen noch, jedoch mit beschränktem Wirkungskreise (Unterhaltung von Sparkassen, Kreditinstituten usw.), die kommunalständischen Verbände der Altmark, der Nieder- und der Oberlausitz (vgl. PrO. § 128).

α. Jede Provinz bildet einen mit den Rechten einer Korporation ausgestatteten Kommunalverband zur Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten. Zu dem Provinzialverbande gehören alle innerhalb der Grenzen desselben belegenen Kreise und alle zu diesen Kreisen gehörenden Ortschaften (PrO. § 1). Die Stadt Berlin gehört keinem Provinzialverband an (vgl. S. 612).

Die Veränderung bestehender Provinzialgrenzen erfolgt durch Gesetz (§ 4); vgl. S. 531.

β. Provinzialangehörige sind alle Angehörigen der zu der Provinz gehörigen Kreise (§ 5). Sie sind berechtigt zur Teilnahme an der Verwaltung und Vertretung des Provinzialverbandes (aktives und passives Wahlrecht) sowie zur Mitbenutzung der öffentlichen Einrichtungen und Anstalten (§ 6), anderseits verpflichtet, zu den Provinziallasten beizutragen (§ 7).

γ. Organe der kommunalen Provinzialverwaltung sind der Provinziallandtag, der Provinzialausschuß und der Landeshauptmann (in Brandenburg und Hessen-Nassau Landesdirektor genannt; in Hannover besteht ein kollegialisches Landesdirektorium).

a. Der Provinziallandtag (PrO. §§ 9—44).

1) Er besteht aus den Abgeordneten der Land- und Stadtkreise (§ 9). Jeder Kreis wählt mindestens zwei Abgeordnete (§ 10). Die Abgeordneten der Landkreise werden von den Kreistagen, die der Stadtkreise vom Magistrat und der Stadtverordneten-Versammlung gewählt (§§ 14, 15). Wählbar ist jeder selbständige Angehörige des Deutschen Reiches, welcher das dreißigste Lebensjahr vollendet hat, sich im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte befindet und seit mindestens einem Jahre der

Provinz durch Grundbesitz oder Wohnsitz angehört (§ 17). Die Wahl erfolgt auf sechs Jahre (§ 19).

Der Provinziallandtag wird vom König alle zwei Jahre wenigstens einmal berufen (§ 25); er tagt in der Regel in öffentlicher Sitzung (§ 28) unter dem Vorsitz eines selbstgewählten Vorsitzenden (§ 32) und beschließt (Quorum: mehr als 1/2, § 29) mit Stimmenmehrheit (§ 30).

Die Ladung der Mitglieder, Eröffnung und Schließung des Provinziallandtags erfolgt durch den Oberpräsidenten der Provinz als Königlichen Kommissarius (§ 26).

2) Die Zuständigkeit des Provinziallandtags erstreckt sich auf die Vertretung des Provinzialverbandes und die Beratung und Beschlußfassung über die Provinzialangelegenheiten, sowie die ihm überwiesenen Gegenstände (§ 34), insbesondere die Verwendung der Dotationen (vgl. S. 703), die Aufnahme von Anleihen, die Ausschreibung von Provinzialabgaben (§ 37 2—4), die Feststellung des Haushaltsetats (§ 39) und die Einrichtung von Provinzialämtern (§ 41).

b. Der Provinzialausschuß (PrO. §§ 45 bis 61).

1) Er besteht aus einem Vorsitzenden und 7 bis 13, vom Provinziallandtag auf 6 Jahre gewählten Mitgliedern (§§ 46, 48, 47).

Außerdem ist der Landesdirektor (Landeshauptmann) von Amts wegen Mitglied des Provinzialausschusses (§ 46).

Die Berufung und Leitung steht dem Vorsitzenden zu. Beschlüsse werden mit Stimmenmehrheit gefaßt (Quorum: mehr als 1/2, §§ 52, 53).

2) Zuständig ist der Provinzialausschuß: für die Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse des Provinziallandtages, für die Verwaltung der ihm zugewiesenen Angelegenheiten, für die Ernennung der Provinzialbeamten (§§ 58—60).

c. Der Landeshauptmann (Landesdirektor; PrO. §§ 87—98).

Er wird vom Provinziallandtag auf 6—12 Jahre gewählt und bedarf der Bestätigung des Königs (§ 87). Seine Aufgaben sind die Wahrnehmung der laufenden Geschäfte sowie die Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse des Provinzialausschusses. Er vertritt den Provinzialverband nach außen, führt den Schriftwechsel und zeichnet alle Schriftstücke. Verpflichtende Urkunden sind unter Anführung des Beschlusses des berufenen Organs (Provinziallandtag, Provinzialausschuß) vom Landesdirektor und von zwei Provinzialausschußmitgliedern zu unterschreiben und vom Landesdirektor zu untersiegeln (§ 91).

Dem Landesdirektor können noch andere, vom Provinziallandtage zu wählende obere Beamte mit beratender oder beschließender Stimme (Landesräte) zugeordnet werden (§ 93).

Verwaltungsorgane in Preußen

unter Zugrundelegung der Gesetzgebung für die östlichen Provinzen.

Organe der Staatsverwaltung	Organe der Kommunalverwaltung.
a. Provinzen.	
Oberpräsident Provinzialrat	Landeshauptmann (Landesdirektor) Provinzialausschuß Provinziallandtag
b. Regierungsbezirke.	
Regierungspräsident Bezirksausschuß	
c. Landkreise.	
Landrat Kreisausschuß	Landrat Kreisausschuß Kreistag
d. Stadtkreise.	
Bürgermeister Magistrat Stadtausschuß	Magistrat Stadtverordneten-Versammlung.
e. Stadt Berlin.	
Oberpräsident Polizeipräsident Bürgermeister Magistrat Bezirksausschuß Stadtausschuß	Magistrat Stadtverordneten-Versammlung
f. Zweckverbände.	
Kreis- bzw. Bezirksausschuß; vgl. noch ZweckVG. § 22.	Verbandsvorsteher Verbandsausschuß
g. Verband Groß-Berlin.	
Beschlußbehörde für Groß-Berlin; vgl. noch BerlZweckVG. § 38	Verbandsdirektor Verbandsausschuß Verbandsversammlung
h. Amtsbezirke.	
Amtsvorsteher Amtsausschuß	
i. Landgemeinden.	
Gemeindevorsteher	Gemeindevorsteher Gemeindevorstand, vgl. S. 623 Gemeindevertretung (Gemeindeversammlung)
k. Stadtbezirke.	**Stadtgemeinden.**
Bürgermeister Magistrat	Magistrat Stadtverordneten-Versammlung
l. Gutsbezirke.	
Gutsvorsteher	Gutsvorsteher

Über das Verfahren in Verwaltungssachen vgl. Z. I § 12, über den Instanzenzug Z. II Anhang I E II.

§ 79. Die Staatsbeamten.*)

a. Begriff.

1. Der Beamtenbegriff im preußischen Staatsrecht entbehrt, gleich demjenigen des RBG. (S. 273), einer gesetzlichen Festlegung. Die Begriffsbestimmung im StGB. § 359 (Beamter im Sinn der Vorschriften über die Beamtendelikte) und § 31 (Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter infolge der Verurteilung zu Zuchthausstrafe) können nicht ohne weiteres auf das Staatsrecht übertragen werden. Auch der Umstand, daß eine Person obrigkeitliche Funktionen oder nur mechanische Dienstleistungen verrichtet, ist, wie schon S. 184 angedeutet, nicht überall entscheidend: so wird die Bahnpolizei auch auf Privateisenbahnen durch die Eisenbahnbetriebsbeamten usw. ausgeübt, selbst wenn diese im übrigen keine Beamtenstellung haben (vgl. RGZ. 67 118, H. II § 31 c 4 γ), und umgekehrt sind die Kanzleigehilfen bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften (nicht auch die Hilfsschreiber) Staatsbeamte (KanzleiO. vom 27. März 1907 §§ 1, 8). Das wesentliche Merkmal des Beamtenverhältnisses ist vielmehr im Anschluß an ALR. II, 10, 1 ff. in der Begründung eines besonderen öffentlichrechtlichen Gewalt- und Schutzverhältnisses zu erblicken (vgl. RGZ. 37 241; 79 87). Unter Verwertung der im Allgemeinen Staatsrechte S. 182 gegebenen Darstellung läßt sich daher sagen: Staatsbeamter ist, wer infolge eines einseitigen Aktes der Staatsgewalt in einem öffentlichrechtlichen Dienstverhältnisse zum Staat oder einer untergeordneten öffentlichen Körperschaft unter besonderer Treue- und Gehorsamsverpflichtung steht.

*) Brand, D. Beamtenrecht (14); Dreger, D. Berufswahl im Staatsdienst (11. A. 13); Freytag, KommunalbeamtenG. (2. A. 05); Hahn-Nienhaber, Anstellungsgrundsätze für Militäranwärter; Herrfurth, D. preuß. Beamtenrecht (4. A. 05); Kautz-Appelius, Preuß. Kommunalbeamtenrecht (2. A. 12); Lorenz, Ratgeber (20. A. 14); Lotz, Geschichte d. deutschen Beamtentums (09); Petrelli, D. Amtsrecht d. Ehrenbeamten (13); Walter, Anstellungs- und Besoldungsgrundsätze b. d. größ. preuß. Gemeindeverwaltungen (10); Wölbling, Recht d. Gemeindebeamten (13).

α. Abweichend von der herrschenden Auffassung sieht Arndt das dem Beamtenrecht Eigentümliche nicht in dem besonderen Gewalt- und Treueverhältnisse, sondern vielmehr darin, daß die Macht des Staats durch Rechtsnormen in Fesseln geschlagen sei im Interesse der allgemeinen bürgerlichen Freiheit und der besonderen Sicherheit der Beamten.

β. Nicht zu den Staatsbeamten gehören z. B. die Hofbeamten (vgl. S. 565), die Geistlichen der katholischen und evangelischen Kirche (vgl. Ki. § 7, 8 a), die Privatdozenten an den Universitäten, die Beamten der Berufsgenossenschaften (RVO. §§ 690 ff.), die Rechtsanwälte, wohl aber die Beamten der parlamentarischen Körperschaften, die Mitglieder und Beamten des Evangelischen Oberkirchenrats und der Konsistorien (Ki. § 12) und die Notare (Z. I § 30 c 2). Auch die Beamten der Zentralgenossenschaftskasse (S. 679) „haben" die Rechte und Pflichten der unmittelbaren Staatsbeamten (PrG. vom 31. Juli 1895 § 9; RGZ. 82 106). Über die unmittelbaren und mittelbaren Reichsbeamten und die Personen des Soldatenstandes vgl. S. 274.

γ. Ob ein öffentlichrechtliches Dienstverhältnis oder ein privatrechtlicher Dienstvertrag vorliegt, ist oft zweifelhaft, zumal für die preußischen (unmittelbaren) Staatsbeamten die Aushändigung einer Anstellungsurkunde zwar üblich, aber regelmäßig nicht wesentlich ist (vgl. dagegen KommBG. § 1, RBG. § 4 I). Entscheidend ist neben der Dienstpragmatik (vgl. z. B. KanzleiO. vom 27. März 1907 §§ 1 II, 8 II) oder dem Herkommen i. allg. der Wille der anstellenden Behörde (vgl. RGZ. 78 3; 82 4). Allein ein privatrechtliches Dienstverhältnis kann sich im Laufe der Jahre in ein Beamtenverhältnis umwandeln (RGZ. 82 4); ja, es kann sogar der obrigkeitliche Charakter der übertragenen Dienste derart bestimmend sein, daß ein öffentlichrechtliches Beamtenverhältnis trotz entgegengesetzter Vereinbarungen anzunehmen ist (vgl. RGZ. 81 384). Über die Bedeutung der Leistung des Diensteids vgl. S. 640.

2. Staatsbeamte sind aber nicht nur die im Dienste des Staates stehenden „unmittelbaren" Staatsbeamten, sondern auch diejenigen Beamten, die im Dienste gewisser öffentlichrechtlicher, dem Staat untergeordneter „Kollegien, Korporationen und Gemeinen" stehen (ALR. II, 10, 69), die sog. „mittelbaren Staatsbeamten".

α. Hierher zählen u. a. die Kommunalbeamten, die Beamten der Handels-, Handwerks-, Landwirtschaftskammer, der öffentlichen Feuerversicherungsanstalten (PrG. vom 25. Juli 1910 § 4, sie „haben" die Rechte und Pflichten mittelbarer Staatsbeamten), der Landesversicherungsanstalten (vgl. RVO. § 1348, RGZ. 71 238). Die Angestellten der Krankenkassen können Pri-

vatbedienstete oder nach Landesrecht staatliche oder gemeindliche Beamte sein oder kraft Übertragung die Rechte und Pflichten staatlicher oder gemeindlicher Beamten haben (RVO. §§ 351 I, 359 IV; für Preußen ist das letztere in Aussicht genommen).

β. Streitig ist, wonach die Frage, welchem Gemeinwesen (Staat, Gemeinde) ein Beamter angehört, zu beantworten ist, ob nach der Person des Anstellenden (herrschende Ansicht), nach dem Gemeinwesen, dessen Gewalt der Beamte ausübt, oder nach der Kasse, aus der er besoldet wird (RGZ. 80 347). Eine bekannte „crux iurisconsultorum" in dieser Beziehung bildet die staatsrechtliche Stellung der Lehrer: PrVU. Art. 23 II, wonach die öffentlichen Lehrer die Rechte und Pflichten der Staatsdiener haben, ist — von einzelnen Ausführungsgesetzen abgesehen — noch suspendiert (S. 546). Ausgehend davon, daß die Schule nach ALR. II, 12, 1 ff. eine Staatsanstalt sei, sieht Anschütz nicht nur (ALR. II, 12, 65 und 73) die Universitätsprofessoren und die Lehrer an den königlichen und städtischen höheren Schulen, sondern auch die Lehrer an den öffentlichen Volksschulen als unmittelbare Staatsbeamte an. Auch das Reichsgericht (RGZ. 80 338) vertritt den Standpunkt, daß der Volksschullehrer rein staatliche Funktionen ausübe und jedenfalls nicht Kommunalbeamter sei. Nach einer verbreiteten Anschauung sind dagegen die Lehrer an nichtstaatlichen öffentlichen Schulen, besonders an den Volksschulen, mittelbare Staatsbeamte. Da sie aber trotzdem nicht Kommunalbeamte sind (vgl. RGZ. 70 422, Recht 14 172), so ist damit der bedenkliche Begriff des mittelbaren Staatsbeamten, der keines engeren Gemeinwesens unmittelbares Organ ist, geschaffen. Die Streitfrage, durch zahlreiche Sonderbestimmungen oft praktisch bedeutungslos, ist durch das preußische Amtshaftungsgesetz vom 1. August 1909 von Wichtigkeit geworden; das Reichsgericht hat in RGZ. 80 338 erklärt, daß die Gemeinde für Amtspflichtverletzungen von Volksschullehrern nicht haftbar gemacht werden könne, die Frage der Haftung des Staates ist dahingestellt gelassen. Vgl. S. 650 und Ki. § 25 a 1 β b.

b. Quellen des Beamtenrechts.

Das im ALR. II, 10 enthaltene Beamtenrecht gilt nur noch teilweise, ist aber auch in die 1866 erworbenen Provinzen, in Lauenburg und Helgoland eingeführt worden. Das in PrVU. Art. 98 verheißene allgemeine Beamtengesetz ist nicht ergangen, wohl aber eine Reihe von Einzelgesetzen. Auch das KommunalbeamtenG. vom 30. Juli 1899 regelt die Rechtsverhältnisse der Kommunalbeamten keineswegs erschöpfend; es bestimmt z. B. nichts über das Disziplinar- und das Defektenverfahren und findet nur auf besoldete und im Hauptamt angestellte Beamte, selbst hier nicht überall Anwendung. Die Zweck-

verbandsbeamten gelten als Beamte von Landgemeinden, bei Beteiligung von Städten oder Landkreisen als solche von Städten (vgl. ZweckverbG. § 19; hinsichtlich des Zweckverbands Groß-Berlin vgl. Berliner ZweckverbG. § 33 IV).

c. Begründung.

1. Die unmittelbaren Staatsbeamten werden vom König (so die meisten höheren Beamten, bezüglich der Richter vgl. Z. I § 9[6]) oder in seinem Auftrag ernannt. Die Anstellung der mittelbaren Staatsbeamten ist sehr verschieden geregelt. Nach der StädteO. f. d. östl. Prov. § 56[6] sind die Kommunalbeamten vom Magistrate, nach der LGO. § 88[5] vom Gemeindevorsteher anzustellen. Zahlreiche Kommunalbeamte, so der Landesdirektor (ProvO. § 87), Bürgermeister und Magistratsmitglieder (StädteO. § 31), Gemeindevorsteher und Schöffen (LGO. § 75) werden gewählt und bedürfen, wenn sie die Wahl angenommen haben, der Bestätigung durch den König oder die zuständige Staatsbehörde. Die unmittelbaren Staatsbeamten erhalten gewöhnlich eine Bestallung (Patent). Zur Anstellung der unter das KBG. fallenden Kommunalbeamten (S. 637) ist die Aushändigung einer Anstellungsurkunde erforderlich (KBG. § 1, 2).

α. Eine Mitwirkung anderer Faktoren ist vielfach vorgeschrieben, z. B. Vorschlag des Staatsministeriums für die vom Könige zu ernennenden Mitglieder des OVG. S. 601), Anhörung der Stadtverordneten-Versammlung vor der Anstellung der Gemeindebeamten.

β. Zahlreich sind die Bestimmungen über das Erfordernis einer besonderen Qualifikation (ALR. II, 10, 70).

α. Wegen der Richterlaufbahn vgl. Z. I 9 b, wegen der Gerichtsschreiber und Gerichtsvollzieher Z. I §§ 22[1], 23[1].

b. Die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst (vgl. v. Schwerin, 08) ist in Preußen geregelt durch das PrG. vom 10. August 1906. Auch sie wird durch die Ablegung zweier Prüfungen erlangt, deren erste die erste juristische Prüfung ist und deren zweite vor der Prüfungskommission für höhere Verwaltungsbeamte in Berlin abgelegt wird. Der Regierungsreferendar, der die zweite Prüfung bestanden hat, wird von den Ministern der Finanzen und des Innern zum Regierungsassessor ernannt und erlangt dadurch die Befähigung zur Bekleidung einer Stelle im höheren Verwaltungsdienste.

Diese Befähigung ist aber nur für die Bekleidung bestimmter höherer Verwaltungsämter Vorbedingung. So müssen das Regierungsassessorexamen bestanden haben: die Abteilungsdirigenten und Mitglieder einer Regierung sowie die dem Oberpräsidenten und Regierungspräsidenten zugeordneten höheren Verwaltungsbeamten mit Ausnahme der Justitiare (welche die Befähigung zum höheren Justizdienst haben müssen) und der technischen Beamten; ferner diejenigen Mitglieder des Oberverwaltungsgerichts und der durch Ernennung bestellten Mitglieder der Bezirksausschüsse, welche nicht die Befähigung zum Richteramte besitzen müssen (vgl. B. I § 12 a 2 β a 3). Zur Bekleidung der Stelle eines Mitgliedes einer Oberzolldirektion ist die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienste oder Justizdienste sowie eine praktische Vorbereitung im Steuerdienst erforderlich. Die Minister des Innern und der Finanzen sind weiter ermächtigt, solche Personen, welche die Befähigung zum höheren Justizdienst erlangt haben und mindestens ein Jahr als Justitiar oder anderweit bei einer Verwaltungsbehörde beschäftigt worden sind, sowie Landräte, die eine mindestens fünfjährige Dienstzeit in dieser Stellung zurückgelegt haben, für befähigt für den höheren Verwaltungsdienst zu erklären. Bei Personen, welche die Befähigung zum höheren Justizdienste länger als 10 Jahre besitzen, kann von der einjährigen Beschäftigung im Verwaltungsdienste abgesehen werden. Endlich können die zuständigen Minister Personen, die in einem anderen Bundesstaat oder in Elsaß-Lothringen die Befähigung zum höheren Verwaltungs- oder Justizdienst erlangt haben, als befähigt zum höheren Verwaltungsdienst erklären (PrG. vom 10. August 1906 §§ 10—13). Für die nicht genannten Verwaltungsämter dagegen ist die Ablegung des Regierungsassessorexamens nicht Vorbedingung, so z. B. nicht für die Ernennung zum *Minister* (S. 595).

Über die Besetzung der *Subalternstellen* der Verwaltung vgl. die AKO. vom 31. Oktober 1827, 10. November 1855 und 5. Oktober 1859 sowie die Prüfungsordnung vom 21. August 1894 (für den Bereich der allgemeinen Verwaltung). Die nicht aus den Militäranwärtern (S. 305) entnommenen Anwärter für den Subalterndienst werden als *Zivilsupernumerare* oder *Zivilanwärter* bezeichnet (entsprechend den Justizanwärtern für die mittlere Beamtenlaufbahn bei der Justiz).

c. Die Befähigung zum Richteramt oder höheren Verwaltungsdienste wird oft auch für *Kommunalbeamte* in Ortsstatuten oder Ausschreibungen verlangt. Gesetzlich ist dieses Erfordernis in LVG. § 37 III für den Vorsitzenden oder ein Mitglied des Stadtausschusses (S. 610) aufgestellt, welch letzterer allerdings kein kommunales Organ (anders als der Kreisausschuß), sondern nur Behörde der allgemeinen Verwaltung ist.

γ. *Rechtlich bedeutungslos* ist gegenwärtig auch der *Stand* und das *religiöse Bekenntnis*. Nach PrVU. Art. 4 sind die öffentlichen Ämter unter Einhaltung der von den Gesetzen festgestellten Bedingungen für alle dazu Befähigten

gleich zugänglich. Über die Anstellung von Ausländern vgl. S. 219, von Minderjährigen S. 589. Für einzelne Ämter ist die Erreichung eines gewissen Alters Voraussetzung (Handelsrichter, Gewerbe- und Kaufmannsrichter, Oberverwaltungsgerichtsrat: 30 Jahre, GVG. § 113 I, GGG. § 11, KaufmGG. § 10 II, PrG. vom 2. August 1880 § 17 II).

b. Die Kautionspflicht der Staatsbeamten nach dem PrG. vom 25. März 1873 ist durch PrG. vom 7. März 1898 grundsätzlich aufgehoben worden, die der Gerichtsvollzieher (Z. I § 23[1]) durch Vf. vom 19. November 1910. Bei Kommunalbeamten ist dagegen Kautionsleistung auch jetzt noch häufig Anstellungsbedingung (vgl. Sparkassenreglement vom 12. Dezember 1838 Ziff. 18).

c. Die Anstellung auf Lebenszeit bildet die Regel (vgl. GVG. § 6, KBG. § 8), die jedoch von vielen Ausnahmen durchbrochen wird (z. B. KBG. §§ 8 ff., 14. Nach der StädteO. f. d. östl. Prov. § 31 werden Bürgermeister und die übrigen besoldeten Magistratsmitglieder auf 12, der unbesoldete Beigeordnete und die Schöffen auf 6 Jahre von der Stadtverordneten-Versammlung gewählt). Auch Anstellung auf Probe, Kündigung, zu vorübergehenden Dienstleistungen und zur Vorbereitung kommt vor (z. B. KBG. § 2 I, RGZ. 81 106, 378). Vgl. Recht 14 309.

2. Alle Staatsbeamten, auch die mittelbaren, leisten dem König den Eid der Treue und des Gehorsams und beschwören die gewissenhafte Beobachtung der Verfassung (PrVU. Art. 108, S. 554). Der durch die KglV. vom 6. Mai 1867 festgestellten Form des Diensteids tritt bei den mittelbaren Staatsbeamten diejenige Eidesnorm hinzu, mittels deren diese Beamten sich, den bestehenden Bestimmungen und den besonderen Verhältnissen gemäß, dem unmittelbaren Dienstherrn zu verpflichten haben.

Die Beamteneigenschaft hängt jedoch nicht von der Leistung des Diensteids, sondern von der Anstellung, regelmäßig also von der Behändigung der Anstellungsurkunde ab. Bei der Pensionierung wird die Dienstzeit vom Tage der Ableistung des Diensteids, falls diese aber erst nach dem Diensteintritt erfolgt ist, von letzterem Zeitpunkt an gerechnet (PensionsG. § 13). Im allgemeinen hat hiernach die Leistung des Diensteids zugleich die Bedeutung, Zweifel darüber zu beseitigen, ob die Tätigkeit des Vereidigten Staatsdienst ist; doch gilt dies nicht ausnahmslos (vgl. RGZ. 51 290; 62 246; 81 387).

d. Pflichten des Beamten.

1. Die besonderen Amtspflichten

— neben den allgemeinen Untertanenpflichten (S. 328) — sind:

α. Die Dienstpflicht.

a. Jeder Beamte hat die ihm übertragenen Amtsgeschäfte persönlich zu erledigen. Er darf sich weder eigenmächtig vertreten lassen (vgl. ALR. I, 13, 41—45, aufrechterhalten durch AGBGB. Art. 89[1], und wegen der Grundbuchbeamten Z. I § 14[3]), noch ohne Urlaub seinen Wohnsitz verlassen (sog. Residenzpflicht, ALR. II, 10, 92 f.).

Keines Urlaubs bedürfen Beamte, wenn sie zur Erfüllung allgemeiner Untertanenpflichten (z. B. Militärpflicht, Gerichtszeugnis) herangezogen werden, oder — sofern sie nicht ihren Wohnsitz zu verlassen beabsichtigen — in Krankheitsfällen (vgl. hierüber sowie über die beschränkt zulässige „Selbstbeurlaubung" der Justizbeamten die Urlaubsordnung vom 7. Januar 1914, über den Eintritt in den Reichstag und Landtag und die Stellvertretungskosten in diesem Falle S. 258, 582, das Erfordernis des Urlaubs zum Eintritt in den Kreistag, Provinziallandtag u. dgl. JMBl. 93 3 Ziff. 3, über Gehaltskürzung in anderen Fällen die AKO. vom 15. Juni 1863 und DisziplinarG. vom 21. Juli 1852 § 8).

b. Da der Beamte grundsätzlich seine ganze Arbeitskraft dem Dienstherrn zur Verfügung zu stellen hat, bedarf er in der Regel zur Übernahme von Nebenämtern (RGZ. 80 310) und Nebenbeschäftigungen der Genehmigung (vgl. AKO. vom 13. Juli 1839 und 25. August 1909, AGBGB. Art. 72 — Vormundschaften —, PrFGG. Art. 82 — Notare — sowie die Zusammenstellung im JMBl. 93 3 und wegen des Gewerbebetriebes S. 332). Zur Eheschließung bedürfen preußische Staatsbeamte keiner Erlaubnis mehr (AGBGB. Art. 42, L. IV § 4 b 9).

c. Der Beamte unterliegt der Disziplinargewalt eines Vorgesetzten, der hierdurch ermächtigt ist, den Untergebenen zur Erfüllung seiner Amtspflichten anzuhalten, z. T. durch Zwangsmittel (AGGVG. § 80, KreisO. f. d. östl. Prov. § 65, DiszG. § 100).

β. Die Gehorsamspflicht.

Wie weit diese Pflicht geht, ist allgemein nicht zu beurteilen (vgl. bzgl. der Reichsbeamten und des Militärs S. 305). Die herrschende Meinung hält den Beamten zur Befolgung eines Dienstbefehls für verpflichtet, wenn — was der Beamte zu prüfen hat — der Befehl innerhalb der

Zuständigkeit des Vorgesetzten und des Untergebenen liegt, in der vorgeschriebenen Form erlassen ist und nicht den Gesetzen offenbar zuwiderläuft. Vgl. aber auch einerseits PrVU. Art. 106 II (keine richterliche Nachprüfung der Gültigkeit gehörig verkündeter Königlicher Verordnungen, S. 580), anderseits GVG. § 1 (Z. I § 8, Unabhängigkeit der Richter).

γ. Die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit

ist in der AKO. vom 31. Dezember 1825 DX dahin umschrieben, daß kein Beamter über das, was amtlich zu seiner Kenntnis kommt, dritten Personen Mitteilung machen darf (vgl. auch AKO. vom 21. November 1835). Die Praxis hat diesen Grundsatz eingeschränkt auf Gegenstände, deren Geheimhaltung ihrem Wesen nach erforderlich oder von den Vorgesetzten besonders vorgeschrieben ist (RGZ. 35 403, vgl. RBG. § 11).

δ. Die Pflicht zu einer der Würde des Amts entsprechenden Lebensführung.

2. Die Folgen der Verletzung der Amtspflichten*)

können sein: strafrechtliche (vgl. StGB. 28. Abschnitt: Verbrechen und Vergehen im Amte), zivilrechtliche (S. 649), staatsrechtliche (disziplinare), möglicherweise in Verbindung miteinander. Über die Voraussetzungen und Wirkungen des Disziplinarverfahrens sowie über den Instanzenzug in Disziplinarsachen vgl. Z. I § 32, Z. II Anh. I D.

Das Verhältnis des ordentlichen Strafverfahrens zum Disziplinarverfahren bestimmt sich nach DiszG. §§ 4, 5: Wenn im Lauf eines Disziplinarverfahrens wegen der nämlichen Tatsachen eine gerichtliche Untersuchung gegen den Angeschuldigten eröffnet wird, so muß das Disziplinarverfahren bis zur rechtskräftigen Beendigung des gerichtlichen Verfahrens ausgesetzt werden. Wenn vom Strafgericht auf Freisprechung erkannt ist, so findet ein Disziplinarverfahren wegen der in der gerichtlichen Untersuchung erörterten Tatsachen nur noch insofern statt, als diese an sich und ohne ihre Beziehung zu dem gesetzlichen Tatbestande der strafbaren Handlung ein Dienstvergehen enthalten. Ist dagegen in der gerichtlichen Unter-

* Dultzig, D. preuß. DisziplinarG. f. d. nichtricht. Beamten (13); Rheinbaben, D. preuß. DisziplinarG. (04).

suchung eine Verurteilung erfolgt, die den Amtsverlust nicht zur Folge hatte, so kann ein Disziplinarverfahren außerdem eingeleitet oder fortgesetzt werden; ob in diesem Falle der Disziplinarrichter an die Feststellungen des Strafrichters gebunden ist, ist streitig.

e. Rechte des Beamten.

1. Der Beamte genießt bei Ausübung seines Amtes einen besonderen strafrechtlichen Schutz (vgl. StGB. 6. Abschnitt: Widerstand gegen die Staatsgewalt).

2. Er hat regelmäßig Anspruch auf Titel, Rang (ALR. II, 10, 84) und Uniform. Nach dem Range richten sich u. a. der Wohnungsgeldzuschuß, die Tagegelder, Reise- und Umzugskosten.

Die Rangordnung vom 7. Februar 1817 ist durch zahlreiche Nachträge ergänzt und abgeändert. Darnach werden die höheren Beamten in 5 Klassen geteilt. Über ihnen stehen aber noch die Beamten mit dem Prädikat Exzellenz (die zu „Wirklichen Geheimen Räten" ernannten und — für die Dauer ihres Amtes — die Staatsminister und die Oberpräsidenten). Es gehören z. B. in die

I. Klasse: die Unterstaatssekretäre, die „Wirklichen Geheimen Oberregierungs- (Justiz-, Finanz- usw.) Räte" der Ministerien, die Ministerialdirektoren, die Präsidenten der Oberrechnungskammer, des Oberverwaltungsgerichts und der Justizprüfungskommission, der Kammergerichtspräsident;

II. Klasse: die „Geheimen Oberregierungsräte" usw., die Regierungs- und Oberlandesgerichtspräsidenten, die Oberverwaltungsgerichtsräte, die Universitätsrektoren, der Oberstaatsanwalt beim Kammergericht („Generalstaatsanwalt");

III. Klasse: die „Geheimen Regierungsräte", die Senatspräsidenten an den Oberlandesgerichten, die Landgerichtspräsidenten und die Oberstaatsanwälte;

IV. Klasse: die Regierungs- und Landräte, die Oberlandesgerichts-, Landgerichts- und Amtsgerichtsräte, die Landgerichtsdirektoren, die Ersten Staatsanwälte und die Staatsanwaltschaftsräte;

V. Klasse: die Land- und Amtsrichter, Staatsanwälte, Regierungs- und Gerichtsassessoren.

Die Subalternbeamten zerfallen in vier Klassen: die erste bilden die Ministerialsekretäre, die zweite die Referendarien und Regierungsbauführer.

Daneben bestehen Zwischenstufen; so rangieren zwischen der III. und IV. Klasse die Oberregierungsräte und Verwaltungsgerichtsdirektoren (sowie mit persönlichem, nicht Stellenrange die Geheimen Rechnungs- und Hofräte bei den Zentralbehörden), zwischen der IV. und V. Rangklasse die Rechnungs- und Hofräte bei den Zentralbehörden (nur persönlicher Rang).

Die Beamten der I. Klasse der Subalternbeamten haben den Rang der Räte V. Klasse.

Die mittelbaren Staatsbeamten sind im allgemeinen nicht in obige Rangklassen eingereiht. Ausnahmen bestehen z. B. für den Oberbürgermeister von Berlin (II. Klasse) und die Landesdirektoren (III. Klasse). Wegen der Reichsbeamten s. S. 278.

3. Der Berufsbeamte hat endlich regelmäßig gewisse vermögensrechtliche Ansprüche, nämlich auf:

a. Gehalt.

Das Gehalt ist die in Form einer dauernden Rente gewährte Gegenleistung des Staats für die dauernde Inanspruchnahme der Gesamttätigkeit des Beamten. Es werden nicht die einzelnen Arbeiten des Beamten durch das Gehalt entgolten, wie bei privaten Dienstverträgen, vielmehr übernimmt der Staat den Unterhalt des Beamten für die Dauer des Amtsverhältnisses (und sogar noch darüber hinaus, S. 645). Daher läuft der Anspruch auf das Gehalt z. B. auch bei Krankheit fort.

a. Nach dem in Preußen (wie im Reich) überwiegenden Dienstalterssstufensystem erfolgt ein Aufrücken im Gehalte vom 3 zu 3 Jahren. Einen Rechtsanspruch auf die Gewährung der Dienstalterszulagen haben jedoch nur die Richter (vgl. RichterbesoldungsG. vom 29. Mai 1907 § 7, Besoldungsordnung = Anlage 6 des PrG. vom 26. Mai 1909, betr. die Bereitstellung von Mitteln zu Diensteinkommensverbesserungen, und die Gehaltsvorschriften vom 17. August 1911). Die in der Provinz Posen und in den gemischtsprachigen Teilen Westpreußens angestellten mittleren, Kanzlei- und Unterbeamten beziehen widerrufliche nichtpensionsfähige Gehaltszulagen in Höhe von 10% des etatsmäßigen Gehalts (sog. Ostmarkenzulage, Bem. 1 zur Besoldungsordnung). Über die Besoldung der Kommunalbeamten vgl. KBG. §§ 11, 14, 18, 21. Die unmittelbaren Staatsbeamten, die eine etatsmäßige Stelle bekleiden, und in der Regel auch die Kommunalbeamten erhalten ihre Besoldung vierteljährlich im voraus (PrG. vom 7. März 1908 § 1, KBG. § 3), während die im Staatsdienste beschäftigten Hilfsarbeiter ihre Bezüge monatlich, und zwar meist nachträglich, empfangen.

b. Ein Wohnungsgeldzuschuß wird den unmittelbaren Staatsbeamten gewährt, die eine etatsmäßige Stelle bekleiden und ihre Besoldung aus der Staatskasse beziehen, außer wenn sie eine Dienstwohnung oder statt dieser Mietsentschädigung erhalten (PrG. vom 12. Mai 1873 und 25. Juni 1910).

c. Über die Pfändungsbeschränkungen s. ZPO. §§ 811 [8], 850 II, IV (Z. II §§ 22 c 8, 23 d 8) und § 46 II, III der VO. vom 15. November 1899, betr. das Verwaltungszwangsverfahren, über die Aufrechnung BGB. § 394 und RGZ.

55 1, über das Zurückbehaltungsrecht des Staates S. 591. Dagegen sind auf Grund des noch gültigen, auch auf das Gebiet des rheinischen Rechts, nicht aber auch auf die neuen Provinzen ausgedehnten Anh.-§ 163 zu AGO. I, 24, 108 (vgl. EGBGB. Art. 81) Abtretung und Verpfändung von Besoldungen unzulässig, also auch hinsichtlich des nach ZPO. § 850 pfändbaren Teils (Z. II § 23 44, RG. in DJZ. 11 1274); für Pensionen, Witwen- und Waisengeld ist die Unabtretbarkeit und Unverpfändbarkeit übrigens noch besonders in den Gesetzen vom 27. März 1872 § 26 und vom 20. Mai 1882 § 17 ausgesprochen.

b. Hinsichtlich der Gemeindeeinkommensteuer (S. 704) sind die Beamten jetzt den übrigen Steuerpflichtigen gleichgestellt, sofern nicht mehr als 125% Zuschläge erhoben werden. Werden Zuschläge in höherem Betrag erhoben, so trifft der Mehrbetrag nur den auf das außerdienstliche Einkommen entfallenden Teil des Steuersatzes. Für die schon vor dem 1. April 1909 angestellten Beamten gelten die früheren Bestimmungen (KAG. § 41, KglV. vom 23. September 1867, also im allgemeinen nur Veranlagung der einen Hälfte des Diensteinkommens). Vgl. das PrG. vom 16. Juni 1909, wegen der Kreis- und Provinzialabgaben daselbst § 4 und PrG. vom 23. April 1906 § 15 II;

β. Umzugskosten, Tagegelder und Reisekosten*)

nach Maßgabe der PrG. vom 24. Febr. 1877 und 26. Juli 1910 (für die unmittelbaren Staatsbeamten; wegen der Kommunalbeamten vgl. KBG. § 6);

γ. Pension.**)

Nach dem PensionsG. vom 27. März 1872 (geändert 31. März 1882, 30. April 1884, 20. März 1890, 25. April 1896, 27. Mai 1907) erhält jeder unmittelbare Staatsbeamte, der sein Diensteinkommen aus der Staatskasse bezieht, aus dieser eine lebenslängliche Pension, wenn er:

a. nach einer Dienstzeit von wenigstens 10 Jahren

b. oder vorher, aber bei Ausübung oder aus Veranlassung des Dienstes ohne eigene Verschuldung dienstunfähig wird,

c. oder 65 Jahre alt ist. Bei Staatsministern ist

*) Herrfurth, Tagegelder, Reise- und Umzugskosten (4. A. 05).

**) Dutzmann, D. Pensionswesen (03).

weder Dienstunfähigkeit noch Erreichung des 65. Lebensjahres Vorbedingung des Pensionsanspruchs.

Die Pension beträgt (im Reich und) in Preußen von dem zuletzt bezogenen gesamten Diensteinkommen $^{20}/_{60}$ für die ersten 10 Dienstjahre, von da ab $^{1}/_{60}$ für jedes weitere zurückgelegte Dienstjahr bis zum vollendeten dreißigsten Dienstjahr und von da ab $^{1}/_{120}$ für jedes Dienstjahr bis zum Höchstmaße von $^{45}/_{60}$, das also mit 40 Dienstjahren erreicht wird. — Für die Kommunalbeamten vgl. KBG. §§ 12 ff., 18, 21.

d. Fürsorge für die Hinterbliebenen.

Die Witwe und die ehelichen oder legitimierten Kinder eines verstorbenen Beamten erhalten zunächst das Diensteinkommen bzw. die Pension für das auf den Sterbemonat folgende Vierteljahr (PrG. vom 7. März 1908 § 2, PensionsG. § 31, sog. Gnadenvierteljahr) und fernerhin ein Witwen- und Waisengeld in Höhe eines Bruchteils der Pension, welche der Beamte an seinem Todestag erdient haben würde.

(Im Reich und) in Preußen erhält die Witwe auf Lebenszeit oder bis zu ihrer Wiederverheiratung 40% der Pension, die der Beamte am Todestage erdient haben würde, jedes Kind bis zum vollendeten 18. Lebensjahr, seinem Tode oder seiner Verheiratung $^{1}/_{5}$ des Witwengelds, falls die Mutter lebt, sonst $^{1}/_{3}$. (PrG. vom 20. Mai 1882, geändert 28. März 1888, 1. Juni 1897, 27. Mai 1907, 26. Mai 1909).

e. Unfallfürsorge.

Diese ist für unmittelbare Staatsbeamte geregelt durch PrG. vom 2. Juni 1902 (s. auch § 10 II wegen der Kommunalbeamten).

Insoweit besteht Unfallversicherungsfreiheit gemäß RVO. § 554 [5]; vgl. ferner § 554 [4]. Wegen der in weitem Umfange bestehenden Freiheit von der Krankenversicherung vgl. RVO. §§ 169, 172, von der Invalidenversicherung §§ 1234, 1235, 1238, von der Angestelltenversicherung AngestVG. §§ 9 ff.

f. Änderung und Beendigung des Dienstes.

1. Änderungen können eintreten durch:

a. Versetzung:

α. im Interesse des Dienstes nach DiszG. § 87 [1] (bzgl. der Richter vgl. Z. I § 9 c 1),

b. strafweise (DiszG. § 16 [1], bzgl. der Richter vgl. Z. I § 32 b 2);

β. Stellung auf Wartegeld („z. D.", einstweilige Versetzung in den Ruhestand) bei Umbildung von

Staatsbehörden (bzgl. der Richter vgl. Z. I § 9 c 1), ohne diese Voraussetzung nur gegenüber gewissen „politischen" Beamten statthaft;

Dazu gehören die Unterstaatssekretäre, Ministerialdirektoren, Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten, Beamten der Staatsanwaltschaft, Vorsteher Königlicher Polizeibehörden, Landräte, Gesandte und der Vorsitzende der Ansiedlungskommission (DiszG. § 87 [2]; vgl. auch § 46). Die Anwendung des § 87 [2] bedeutet kein Zurrechenschaftziehen im Sinne von PrVU. Art. 84 I (S. 583). Das Wartegeld beträgt in der Regel ½ des Gehalts (im Reiche ¾, S. 279). Über die „Kanalrebellen" vgl. S. 396.

γ. vorläufige Dienstenthebung (Suspension) unter Einbehaltung der Hälfte des Gehalts als vorläufige Maßregel im Lauf eines gerichtlichen oder Disziplinarverfahrens (DiszG. §§ 48 ff.).

2. Beendigungsgründe sind — abgesehen vom Tode des Beamten —:

α. Entlassung, die nur dann versagt werden darf, wenn daraus ein erheblicher Nachteil für das gemeine Beste zu besorgen ist (ALR. II, 10, 94 ff.);

β. Dienstentlassung; sie kann regelmäßig nur im Disziplinarverfahren ausgesprochen werden (Z. I § 32 b); vgl. noch RGZ. 83 432;

γ. Verlust des Amts.

Er tritt von selbst ein bei der Verurteilung zu Zuchthausstrafe, bei der Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte und der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter sowie bei der Verurteilung zum Verluste der bekleideten Ämter (StGB. §§ 31, 33, 35 II, 81, 83, 84, 87—91, 94, 95);

δ. Zeitablauf oder Kündigung bei den nicht auf Lebenszeit angestellten Beamten (über die Unzulässigkeit der Kündigung nach Eintritt der materiellen Voraussetzungen für die Pensionierung vgl. RGZ. 81 99);

ε. Übertritt in den Ruhestand.

Die Pensionierung erfolgt meist auf Antrag des Beamten (S. 645). Sie kann jedoch wegen dauernder Dienstunfähigkeit oder nach Erreichung des 65. Lebensjahres auch gegen seinen Willen ausgesprochen werden (Z. I § 32 [20], jedoch wegen der Richter Z. I § 32 [8]).

g. Vermögensrechtliche Seite des Staatsdienstes.

1. Verhältnis des Beamten zum Staate.

α. Die Rechtsbeziehungen des Beamten zum Staate oder sonstigen öffentlichrechtlichen Verband unterstehn den Normen des öffentlichen Rechts. Auch soweit die aus dem Staatsdienste für den Beamten entspringenden Vermögensrechte (S. 644) in Frage kommen, ist materiell das öffentliche Recht entscheidend; so über Höhe und Zahlung des Gehalts usw. (manche sehen freilich den Besoldungsanspruch als einen privatrechtlichen an). Das schließt aber nicht aus, daß das Beamtenverhältnis sowohl für den Beamten als auch für den Staat Wirkungen hervorbringt, die in Ermangelung öffentlichrechtlicher Normen nach Analogie der Vorschriften des BGB. über den Dienstvertrag zu beurteilen sind; so hinsichtlich der Schadensersatzpflicht des Beamten gegenüber dem Staate wegen eines durch Verletzung der Amtspflicht verursachten Schadens (RGZ. 63 432 für das Gebiet des rheinischen Rechts, wo die Bestimmungen des ALR. II, 10, 88 ff., RGZ. 56 340, bez. der Beamtenkollegien II, 10, 127 ff., nicht gelten) oder hinsichtlich der Fürsorgepflicht des Staats für die körperliche Sicherheit des Beamten bei seinen Dienstverrichtungen gemäß BGB. § 618 (RGZ. 71 246: Gesundheitsgefährdende Beschaffenheit der Dienstwohnung).

Sowohl die zuletzt genannten Ansprüche als auch die Ansprüche auf Gehalt, Pension usw. sind auf dem ordentlichen Rechtswege geltend zu machen (vgl. S. 660, Z. I § 12 a 2 α, und über die Vertretung des Fiskus in solchen Prozessen L. I § 17 6, Z. II Anh. IV B). Dies gilt auch für die mittelbaren Staatsbeamten (vgl. RG. im Recht 12 208 und KBG. § 7 I, 3).

β. Besondere Bestimmungen bestehen über die Festsetzung und den Ersatz der bei Kassen und anderen Verwaltungen vorkommenden Defekte nach der auch in die neuen Landesteile eingeführten, auf sämtliche öffentlichen Kassen und Verwaltungen anwendbaren Verordnung vom 24. Januar 1844.

Stellt sich bei einer solchen Kasse oder Verwaltung ein Fehlbetrag heraus, so hat die zuständige Behörde die Höhe desselben sowie den ersatzpflichtigen Beamten durch begründeten,

nach Genehmigung durch die vorgesetzte Provinzialbehörde vollstreckbaren Beschluß festzustellen; auf die unmittelbare Ersatzverbindlichkeit kann der Beschluß gerichtet werden bei Unterschlagung, Veruntreuung oder grobem Versehn. Gegen den Defektenbeschluß findet außer dem Rekurs an die vorgesetzte Behörde auch die Berufung auf den Rechtsweg innerhalb eines Jahrs statt; ob in diesem Rechtsstreite das Vorliegen einer Ersatzverbindlichkeit überhaupt (also auch wegen leichten Versehns) oder nur das Vorhandensein der oben angegebenen materiellen Voraussetzungen des Defektenbeschlusses (Unterschlagung, Untreue, grobes Versehen) festzustellen ist, ist streitig (für die erste Ansicht RGZ. 75 329).

2. Verhältnis des Beamten zu Dritten.

Über die Besonderheiten in der Rechtsstellung der Beamten hinsichtlich der Abtretung (BGB. § 411) und der Miete (Kündigungsrecht bei Versetzung nach BGB. § 570), sowie über die Frage, wann der Beamte, der unter Verletzung seiner Amtspflicht einem Dritten Schaden zufügt, hierfür verantwortlich gemacht werden kann (Syndikatsklage, BGB. §§ 839, 841), vgl. L. II §§ 38 [10], 57 [5], 99 b 6, 100 b 2.

3. Haftung des Staats für seine Beamten.*)

Bezüglich der Haftung des Staats (oder eines sonstigen öffentlichrechtlichen Verbandes) wegen des durch Handlungen seiner Beamten verursachten Schadens ist zu unterscheiden zwischen fiskalischen Rechten und Hoheitsrechten (vgl. RGZ. 71 46 und oben S. 589).

α. Wenn es sich um die Ausübung fiskalischer Rechte handelt, z. B. in einem fiskalischen Gewerbebetriebe, so haftet der Fiskus — als Teilhaber am bürgerlichen Verkehr — ebenso wie eine sonstige juristische Person; vgl. BGB. §§ 89, 31, 278, 831 und über die ausdehnende Auslegung des Reichsgerichts S. 588.

β. Dagegen haften der Staat, die Gemeinden und anderen Kommunalverbände für den von ihren Beamten in Ausübung der diesen anvertrauten

*) Delius, Haftpflicht (2. A. 09); Gravenhorst, D. sog. Konflikt (08); Kröner, Beamtenhaftpflicht (11); Salmann, Haftung für Beamte (11); Sander, D. Syndikatsklage (09).

öffentlichen Gewalt zugefügten Schaden nur, wenn ihnen diese Haftung durch das Gesetz ausdrücklich auferlegt ist (vgl. EGBGB. Art. 77). Hinsichtlich der Grundbuchbeamten ist dies reichsrechtlich geschehen durch GBO. § 12 (L. III § 9 b 2). Das ALR. und das Gemeine Recht (anders das rheinische Recht, RGZ. 54 19; 67 117) kannten dagegen eine Haftung des Staats und der Kommunalverbände für hoheitsrechtliche Handlungen der Beamten nicht. Dies ist erst geändert worden durch das PrG. vom 1. Aug. 1909 über die Haftung des Staates und anderer Verbände für Amtspflichtverletzungen von Beamten bei Ausübung der öffentlichen Gewalt.

a. Das Gesetz bezieht sich

auf die unmittelbaren Staatsbeamten sowie die für den Dienst eines Kommunalverbands (dem Gutsbezirke, Amtsverbände und Zweckverbände gleichstehn) angestellten Beamten. Die Verantwortlichkeit des Staats oder Verbands ist aber ausgeschlossen bei Beamten, die ausschließlich auf Gebühren angewiesen sind (z. B. die Notare), und bei solchen Amtshandlungen anderer Beamten, für welche diese eine besondere Vergütung durch Gebühren von den Beteiligten zu beziehen haben (unter Umständen z. B. Kreisärzte, nicht die Gerichtsvollzieher). Die Haftpflicht trifft bei unmittelbaren Staatsbeamten und bei Standesbeamten den Staat, im übrigen den betreffenden Verband (§§ 1, 4). Wegen der Lehrer vgl. S. 637 und Recht 14 172, woselbst das Reichsgericht Lehrer an höheren städtischen Schulen als für den Dienst der Gemeinde im Sinne des § 4 angestellte Beamte erachtet. Hinsichtlich der Gerichtsvollzieher (Recht 13 499) hat das Reichsgericht unlängst unter Aufgabe seines früheren Standpunkts (RGZ. 16 396, Z. I § 23 [5]) ausgesprochen, daß jene dem Gläubiger für den Schaden, den sie ihm bei Ausführung einer Zwangsvollstreckung schuldhaft verursachen, nicht aus bürgerlichrechtlichem Vertragsverhältnisse haften (RGZ. 82 85, Plenarbeschluß). Damit ist einerseits die Haftung des Staats entschieden, anderseits diese Haftung bei bloßer Fahrlässigkeit der Gerichtsvollzieher zu einer nur subsidiären herabgedrückt (BGB. § 839 I, 2).

b. Die Fälle der Haftung.

Den Staat oder Kommunalverband trifft bei Schädigung in Ausübung der öffentlichen Gewalt die im BGB. § 839 bestimmte Verantwortlichkeit an Stelle des Beamten. Ist die Verantwortlichkeit des Beamten ausgeschlossen, weil er im Zustande der Bewußtlosigkeit oder in einem die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustande krankhafter Störung der Geistestätigkeit gehandelt hat, so hat gleichwohl der Verband den Schaden nach Erfordern der Billigkeit zu ersetzen, wie wenn

dem Beamten Fahrlässigkeit zur Last fiele (§ 1). Streitig, doch wohl zu verneinen ist die Frage, ob der Geschädigte, neben dem Staate (nach BGB. § 839 i. V. mit § 1 des AmtshaftungsG.), auch den Beamten selbst beim Vorliegen der Voraussetzungen der §§ 823, 826 BGB. in Anspruch nehmen kann (vgl. Recht 13 494).

c. Sachlich zuständig

für die Schadensersatzansprüche gegen den Fiskus sind die Landgerichte ohne Rücksicht auf den Streitwert (Z. I § 16 7). Für Ansprüche gegen andere Verbände gilt die gewöhnliche Zuständigkeit (also des Amtsgerichts bei einem Streitwerte bis 600 M., Z. I § 14 c 2 a); doch ist dies streitig (DJZ. 13 581).

d. Beschränkt

ist der Schadensersatzanspruch in folgenden Beziehungen:

1) Wird der Staat oder Verband wegen vorsätzlicher oder fahrlässiger Amtspflichtverletzung in Anspruch genommen, so finden auf die Feststellung, ob der Beamte sich einer Überschreitung seiner Amtsbefugnisse oder der Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung schuldig gemacht hat, die ursprünglich nur zugunsten der Beamten selbst erlassenen Vorschriften über die Konfliktserhebung entsprechende Anwendung (AmtshaftungsG. § 2). Über das PrG. vom 13. Februar 1854, das auch die mittelbaren Staatsbeamten, dagegen nicht die richterlichen und sonstigen Justizbeamten (abgesehen von den Staatsanwälten) betrifft, vgl. Z. I § 12 c 1.

2) Die Vorschrift des § 6 des PrG. über die Zulässigkeit des Rechtswegs in Beziehung auf polizeiliche Verfügungen (S. 676) gilt auch für die Ansprüche aus dem AmtshaftungsG. (§ 5).

3) Das letztere ist unanwendbar (§ 6), soweit durch Reichs- oder Landesgesetze eine Haftung des Staates oder Verbands über den in jenen Gesetzen bestimmten Umfang hinaus ausgeschlossen ist (vgl. die Beamtenunfallfürsorgegesetze des Reichs und Preußens vom 18. Juni 1901 bzw. 2. Juni 1902 §§ 10 ff., OffizierpensionsG. vom 31. Mai 1906 § 38 I).

4) Angehörige ausländischer Staaten haben Ersatzansprüche nur bei verbürgter Gegenseitigkeit (§ 7).

e. Regreß nehmen

kann der Staat oder Verband gegen den Beamten, der vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt hat.

Dieser Ersatzanspruch verjährt in 3 Jahren nach Anerkennung des Ersatzanspruchs des Dritten durch den Staat oder rechtskräftiger Feststellung gegenüber dem Staate (§ 3). AGGBD. Art. 8, wonach der Regreß gegenüber Grundbuchbeamten nur bei grober Fahrlässigkeit statthaft ist, bleibt als lex specialis richtiger Ansicht nach in Geltung (vgl. Recht 13 502).

§ 80. Der Verwaltungszwang.*)

a. Allgemeines.

Nicht alle Verwaltungsakte bedürfen der Vollstreckung, z. B. die abweisenden Bescheide oder die Verleihung der Staatsangehörigkeit. Soweit aber eine Vollstreckung erforderlich ist, wie bei Geboten und Verboten, ist gewöhnlich der Staat und jede andere mit obrigkeitlicher Gewalt ausgestattete juristische Person des öffentlichen Rechts zur zwangsweisen Durchsetzung befugt (Z. II § 33). Schon S. 175 ist hervorgehoben, daß es dabei in der Regel nicht der Mitwirkung der für die gerichtliche Zwangsvollstreckung bestehenden Organe bedarf. Der ordentliche Rechtsweg ist sogar regelmäßig ausgeschlossen, soweit der Verwaltungszwang zur Verfügung steht (vgl. RGZ. 75 188).

b. Ausführung des Verwaltungszwanges.

1. Das Verwaltungszwangsverfahren wegen Beitreibung von Geldforderungen richtet sich nach der KglV. vom 15. Nov. 1899, die in Z. II § 33[4] dargestellt ist (vgl. Düffe, Verwaltungszwangsverfahren 12; Kautz, Verwaltungszwangsverfahren, 4. A. 11).

2. Für die Vollstreckung von Verwaltungsakten, die auf ein Tun oder Unterlassen gehen, kommen selbstverständlich zunächst etwaige Bestimmungen der Reichsgesetze zur Anwendung, z. B. BranntweinsteuerG. § 134, BrausteuerG. § 50 (Zwangsgeldstrafen und Ersatzvornahme), sodann als allgemeine Vorschriften die §§ 132 ff. LVG. (5. Titel: Zwangsbefugnisse).

α. Diese beziehen sich nicht etwa nur auf die Vollstreckung polizeilicher Verfügungen. Vielmehr sind nach § 132 der Regierungspräsident, der Landrat, die Ortspolizeibehörde und der Gemeinde- (Guts-) Vorsteher (-Vorstand) berechtigt, die von ihnen in Ausübung der obrigkeitlichen Gewalt getroffenen, gesetzlich gerechtfertigten Anordnungen durch Zwangsmittel (unten γ) durchzusetzen, z. B. in Sachen der Gemeindeaufsicht, der

*) Neubecker, D. Zwang im öffentlichen Recht (10).

Dienstaufsicht (vgl. KreisO. § 65). Anderseits beschränkt sich die Befugnis aus § 132 zum Verwaltungszwang auf die eben genannten Behörden und Anordnungen (vgl. noch § 134) im Gegensatze zu der weit umfassenderen KglV. vom 15. Nov. 1899; daneben gilt also z. B. noch § 48 der KglV. vom 26. Dez. 1808 wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial- usw. Behörden, der die Zwangsbefugnisse der Regierungen regelt (ausgedehnt auf die seitdem abgetrennten Behörden, z. B. Oberzolldirektionen, Eisenbahndirektionen), und KAG. § 90 II (Naturaldienste).

β. Objekt des Verwaltungszwangs können nur Gewaltunterworfene sein, auch der Fiskus, wie gegen ihn ja auch die Vollstreckung wegen zivilrechtlicher Forderungen möglich ist (Z. II § 16[35]).

So kann der Amtsvorsteher dem Reichsmarinefiskus oder dem Forstfiskus aufgeben, einen öffentlichen Weg pflastern oder am Kanal durch ein Geländer sichern zu lassen (OVG. 36 232, 270). Unzulässig wäre dagegen der Verwaltungszwang gegenüber hoheitsrechtlichen Verhältnissen, z. B. das Verbot an die Militärbehörde, Schießübungen zu veranstalten, oder das Gebot, ein Festungstor und einen durch dasselbe führenden öffentlichen Weg zu verbreitern (vgl. DJZ. 12 832; 13 435). Hier stehen sich Polizeigewalt und Militärhoheit gegenüber, und ein Streit zwischen den gleichberechtigten Behörden könnte nur durch die höhere Instanz erledigt werden.

γ. Zwangsmittel sind nach LVG. § 132:

a. Ersatzvornahme und Einziehung der Kosten;

b. bei Unfähigkeit zur Kostentragung, bei unvertretbaren Handlungen oder zur Erzwingung von Unterlassungen: Androhung und Festsetzung von Geldstrafen;

Es können androhen und festsetzen:

1) die Gemeindevorsteher bis 5 M. (evtl. 1 Tag Haft),

2) die Ortspolizeibehörden und die städtischen Gemeindevorsteher (=Vorstände) in einem Landkreise bis 60 M. (evtl. 1 Woche Haft),

3) die Landräte, die Polizeibehörden und Gemeindevorsteher (=Vorstände) in einem Stadtkreise bis 150 M. (evtl. 2 Wochen Haft),

4) der Regierungspräsident bis 300 M. (evtl. 4 Wochen Haft);

c. in letzter Linie unmittelbarer Zwang.

Ob die Verhängung von Zwangsstrafen in dem Falle, wo zugleich strafrechtliche Verfolgung einzutreten hat, zulässig ist, ist streitig (ne bis in idem? Vgl. OVG. 52 310).

Die unmittelbare Durchführung des Verwaltungszwangs ist Sache der Exekutivbeamten, zu denen vor allem die Polizeibeamten, aber z. B. auch die Vollziehungsbeamten der Gemeinden gehören.

Auf § 132 LVG. gründet sich die Befugnis der Polizeibehörde (S. 540), das Erscheinen der polizeilich Vorgeladenen zu erzwingen (OVG. 15 423). Der Zeugniszwang in Strafsachen dürfte indes mit Rücksicht auf StPO. § 69 nur vom Richter auszuüben sein. Über die sonstige Auskunftspflicht gegenüber der Polizei vgl. OVG. 56 295.

3. Rechtsmittel.

Gegen die Androhung eines Zwangsmittels finden nach § 133 dieselben Rechtsmittel statt, wie gegen die Anordnungen, um deren Durchsetzung es sich handelt. Gegen die Festsetzung und Ausführung des Zwangsmittels findet dagegen in allen Fällen nur die Beschwerde im Aufsichtswege innerhalb 2 Wochen statt.

§ 81. Die Rechtskontrollen der Verwaltung.*)

a. Allgemeines.

Auch die Verwaltung ist, wie S. 164 betont ist, nicht nach Willkür, sondern dem Gesetze gemäß zu führen. Mannigfach sind die Einrichtungen, die die Durchführung dieses Grundsatzes sichern. Allgemein sind hierher zu rechnen die Vorschriften über das Verfahren und die Behördenzuständigkeit überhaupt, nicht minder das Aufsichtsrecht der höheren Behörde über die niedere (Dienstaufsicht, DiszG. § 100) und des Staates über die Selbstverwaltungskörperschaften (Staatsaufsicht; vgl. z. B. ZustG. §§ 7, 15, 19, LGO. §§ 139 ff.: Beanstandung ungesetzlicher Beschlüsse, Zwangsetatisierung durch den Regierungspräsidenten bzw. Landrat). Unter den eigent-

*) Vgl. die Literaturangaben S. 164, ferner Bartels, Verfahren v. d. Verwaltungsgerichten (07); Kunze, Verwaltungsstreitverfahren (08); Müller, Rechtskraft im Verwaltungsstreitverfahren (10); Oppenhoff, Gesetze über Ressortverhältnisse in Preußen (2. A. 04); Stölzel, Rechtsweg und Kompetenzkonflikt in Preußen (01).

lichen Rechtsschutzeinrichtungen, den „Rechtskontrollen der Verwaltung“ (S. 168), und zwar im weitesten Sinne, werden jedoch nur die besonderen Vorkehrungen verstanden, die dem einzelnen ermöglichen, ein ihn angeblich verletzendes Verhalten der Verwaltungsbehörde in einem rechtlich geordneten Verfahren zu bekämpfen. Mangels eines solchen sind daher keine eigentlichen Rechtsschutzmittel die einfache Gegenvorstellung, die eine nochmalige Prüfung des Verwaltungsaktes durch dieselbe Behörde, die ihn vorgenommen hat, erstrebt, und die einfache Aufsichtsbeschwerde bei der übergeordneten Behörde. Diese uneigentlichen Rechtsmittel, die zwar dem einzelnen keinen Anspruch auf Nachprüfung gewähren, sind immerhin deshalb praktisch bedeutungsvoll, weil sie unter Umständen selbst dann noch den Anlaß zur Abhilfe geben können, wenn das ordentliche Rechtsmittel versäumt oder zurückgewiesen worden ist. Der Regierungspräsident wird also eine bei ihm angebrachte Beschwerde über Unregelmäßigkeiten in einer städtischen Verwaltung selbst in dem Falle sachlich prüfen müssen, wo die im ZustG. § 7 III bestimmte zweiwöchige Frist nicht gewahrt ist. Aber er schreitet hier nicht infolge eines durch die Beschwerde begründeten Zwanges ein, sondern selbständig auf Grund seines Aufsichtsrechts. Denn unberührt bleibt in allen Fällen die Befugnis der staatlichen Aufsichtsbehörden, innerhalb ihrer gesetzlichen Zuständigkeit Verfügungen und Anordnungen der nachgeordneten Behörden außer Kraft zu setzen oder diese Behörden mit Anweisungen zu versehn (LVG. § 50 III). Die Handhabe zur Aufhebung oder Abänderung selbst formell rechtskräftiger Verfügungen der Verwaltungsbehörden bietet der — freilich von zahlreichen Ausnahmen durchbrochene, in seinen Einzelheiten auch sehr bestrittene — Grundsatz, daß Verfügungen, die wesentlich aus Gründen der Zweckmäßigkeit im öffentlichen Interesse erlassen sind, auch wenn sie daneben von Einfluß auf Privatrechte sind, jederzeit von der verfügenden oder der höheren Behörde außer Kraft gesetzt werden können, also der materiellen Rechtskraft (Z. I § 81 b 1) ermangeln (RGZ. 36 171, OVG. 50 364).

Dies gilt nicht nur bei Änderung der tatsächlichen Verhältnisse, sondern auch bei Änderung in der Auffassung der Sach- oder Rechtslage; über den Widerruf infolge von Willensmängeln vgl. S. 590.

b. *Wirkliche Rechtsschutzmittel im weiteren Sinne*

sind hingegen die *formelle* Gegenvorstellung (der *Einspruch*, z. B. nach ZustG. § 56 gegen Anordnungen der Wegepolizeibehörde) und die formelle *Beschwerde* (z. B. nach LVG. § 127 gegen polizeiliche Verfügungen, S. 675), erstere ohne, letztere mit Devolutiveffekt (Z. II § 1 b 3). Beide sind im einzelnen sehr verschieden gestaltet und einer allgemeinen Darstellung in dieser Übersicht nicht zugänglich. Wann sie erhoben werden können, ist entweder speziell oder, wie bei den polizeilichen Verfügungen (S. 674), durch Generalklausel bestimmt. Die Beschwerde ist ausgeschlossen, soweit das Verwaltungsstreitverfahren (unten c) zugelassen ist, vorbehaltlich abweichender besonderer Bestimmung des Gesetzes (LVG. § 50 II, vgl. S. 675).

Die *Beschwerdefrist* beträgt nach LVG. §§ 51, 121, 129, 130, 133, ZustG. § 7 usw. *zwei Wochen*.

Die *Beschwerde* wird *erledigt*:

1. entweder *im einfachen Verwaltungsverfahren*, also durch Einzelbeamte: *Landrat*, *Regierungspräsident*, *Oberpräsident* usw. (so in der Regel bei der Kommunalaufsicht, bei der Anfechtung polizeilicher Verfügungen, S. 675, bei der Festsetzung und Ausführung eines Zwangsmittels, S. 654);

Dabei ist zu beachten, daß für die Kommunalaufsicht, die Polizeibeschwerde und die Aufsicht über die Polizei nicht überall dieselben Behörden zuständig sind. Einheitlich ist die Zuständigkeit für Stadtkreise und Landkreise (zuständig der Regierungspräsident) sowie Amtsbezirke und Landgemeinden (zuständig der Landrat), während in Landstädten über 10 000 Einw. für die Kommunalaufsicht und die Polizeibeschwerde der Regierungspräsident, für die Polizeiaufsicht der Landrat, in kleineren Landstädten für die Kommunalaufsicht der Regierungspräsident, für die Polizeibeschwerde und die Polizeiaufsicht der Landrat zuständig ist (vgl. ZustG. §§ 5, 7; LGO. § 139; KreisO. §§ 77, 177; LVG. § 127).

2. oder *im Beschlußverfahren*: *Kreisaus-*

schuß, Bezirksausschuß, Provinzialrat (LVG. §§ 121 ff.).

Das Beschlußverfahren hat mit dem einfachen Verwaltungsverfahren die Möglichkeit einer Nachprüfung nicht nur der Rechtmäßigkeit, sondern auch der Zweckmäßigkeit der angegriffenen Verfügung, mit dem Verwaltungsstreitverfahren (unten c) die richterliche Unabhängigkeit und nach Ansicht mancher grundsätzlich die materielle Rechtskraft seiner Entscheidungen gemein. Als Gegengewicht gegen die Selbständigkeit der Beschlußbehörden dient die Befugnis des Vorsitzenden der Beschlußbehörde, aus Gründen des öffentlichen Interesses Beschwerde einzulegen (LVG. § 123).

3. Über das Verfahren und den Instanzenzug s. Z. I § 12 a 2 β, Z. II Anh. I E.

α. Die Beschwerde geht (nach LVG. § 121) gegen Beschlüsse des Kreis-(Stadt-)ausschusses an den Bezirksausschuß, gegen dessen erstinstanzliche Beschlüsse an den Provinzialrat, sofern nicht nach ausdrücklicher Gesetzesvorschrift: a. die Beschlüsse endgültig sind (z. B. ZustG. § 41), b. die Beschlußfassung andern Behörden übertragen ist (z. B. ZustG. § 113). Die auf Beschwerde gefaßten Beschlüsse des Bezirksausschusses und die Beschlüsse des Provinzialrats sind in der Regel endgültig (vgl. aber z. B. ZustG. § 127 II und über die Anfechtung im Verwaltungsstreitverfahren unten c 2 α b).

β. Anzubringen ist die Beschwerde bei derjenigen Behörde, gegen deren Beschluß sie sich richtet. Bei Fristversäumung (S. 656) weist deren Vorsitzender das Rechtsmittel durch begründeten Bescheid mit der Eröffnung zurück, daß dem Beschwerdeführer binnen 2 Wochen die Beschwerde an die zur Beschlußfassung in der Sache berufene Behörde zustehe, widrigenfalls es bei dem Bescheide verbleibe (LVG. § 122).

c. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Eine Schöpfung der Neuzeit (S. 519) ist endlich die Verwaltungsgerichtsbarkeit, deren Wesen in dem verwaltungsrechtlichen Rechtsschutz durch grundsätzlich der materiellen Rechtskraft (Z. I § 81 b 1) fähige (streitig) Urteile besteht. Sie ist Verwaltungsgerichtsbarkeit im formellen Sinne, wenn sie durch „Verwaltungsgerichte" geübt wird.

1. Verwaltungsgerichte

sind: der Kreisausschuß (nur erste Instanz), der Bezirksausschuß (erste und Rechtsmittelinstanz)

und das Oberverwaltungsgericht (gewöhnlich nur Rechtsmittelinstanz).

Vgl. hierüber sowie über die besonderen, teils reichs-, teils landesrechtlich organisierten Verwaltungsgerichte sowie über das Verfahren Z. I 12 [2] und a 2 β, Z. II Anh. I E.

α. Gegen die Endurteile des Kreisausschusses geht die Berufung an den Bezirksausschuß, gegen die zweitinstanzlichen Endurteile des Bezirksausschusses die, wenn überhaupt, so nur wegen Gesetzesverletzung und Verfahrensmängel zulässige Revision an das Oberverwaltungsgericht. Gegen erstinstanzliche Endurteile der Bezirksausschüsse richtet sich die Berufung an das Oberverwaltungsgericht. Die Fristen betragen regelmäßig zwei Wochen (LVG. §§ 82—95). Die Errichtung eines Reichsverwaltungsgerichts für das Reichsverwaltungsrecht wird von vielen befürwortet.

β. Das Verfahren ist dem Zivilprozesse nachgebildet, jedoch mit weitgehenden Abweichungen (Abweisung unzulässiger oder unbegründeter Klagen a limine; Vorbescheid an den Beklagten auf Klaglosstellung bei rechtlich begründeter Klage, § 64; künstliche Parteibildung durch Bestellung eines Kommissars, wenn das Gesetz die öffentliche Behörde, welche die Rolle des Klägers oder des Beklagten wahrzunehmen hat, nicht bezeichnet, § 74 III; keine Beschränkung in der Wahl von Bevollmächtigten, § 73; kein Armenrecht, vgl. § 109; Amtsbetrieb und beschränkte Untersuchungsmaxime, Beschränkung mündlicher Verhandlung, §§ 67, 68, 76, 79, 80, 81; kein eigentliches Versäumnisverfahren, §§ 68 I, 79). An Kosten kommt ein Pauschquantum zur Hebung (beim Kreis- und Bezirksausschusse bis 60 M., beim OVG. bis 150 M., § 106).

γ. Die Vollstreckung erfolgt im Wege des S. 652 erwähnten Verwaltungszwangsverfahrens (§ 60).

2. Der Kreis der Verwaltungsstreitsachen

ist im allgemeinen nach der Enumerationsmethode, also durch Aufzählung, nicht durch Generalklausel bestimmt. Dabei hat aber das Gesetz nicht nur den Schutz subjektiver Rechte, sondern vor allem auch den Schutz der objektiven Rechtsordnung im Auge.

α. Diesem Gesichtspunkt entspricht:

a. Die Zulässigkeit der Bestellung eines besonderen Kommissars zur Wahrnehmung des öffentlichen Interesses durch den Regierungspräsidenten bzw. Ressortminister (LVG. § 74 II);

b. die Anfechtung endgültiger Beschlüsse des Provinzialrats, Bezirksausschusses oder Kreisausschusses durch den Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten, Landrat durch Klage beim Oberverwaltungsgerichte, wenn die Beschlüsse die Befugnisse dieser Behörden überschreiten oder das bestehende Recht verletzen (LVG. § 126);

c. die Beanstandung von Beschlüssen des Provinziallandtags, Kreistags, der Gemeindevertretung usw. aus ähnlichen Gründen durch den Oberpräsidenten, Landrat, Gemeindevorsteher usw. und die Klage gegen diese Beanstandungsverfügung (ProvO. § 118, KreisO. § 178, ZustG. § 15, LGO. § 140);

d. die Befugnis des Vorsitzenden des Kreis- und des Bezirksausschusses zur Rechtsmitteleinlegung aus Gründen des öffentlichen Interesses (LVG. §§ 82, 83, 93);

e. die Klage im Verwaltungsstreitverfahren gegen die Beschlüsse der Gemeindevertretung über die Gültigkeit der Gemeindewahlen oder über Beschwerden und Einsprüche bezüglich der Richtigkeit der Gemeindewählerliste usw. (ZustG. §§ 10, 11).

β. Der Grundsatz, daß die Tätigkeit der Verwaltungsgerichte sich auf solche Angelegenheiten beschränke, bei denen die Befugnisse der Verwaltungsbehörden durch das objektive Recht begrenzt seien, während die nach freiem Ermessen vorzunehmenden Verwaltungsakte sich nicht zur Unterwerfung unter die richterliche Prüfung eigneten (G. Meyer), ist in Preußen tatsächlich nicht in vollem Umfange durchgeführt.

a. Er gilt z. B. allgemein für die Revisionsinstanz (LVG. § 94) sowie für die Klage gegen polizeiliche Verfügungen (LVG. § 128, S. 675). Bei dieser Klage steht nach der Praxis des Oberverwaltungsgerichts dem Verwaltungsrichter eine Prüfung der Frage, ob die Polizeibehörde von ihrem Ermessen einen unangemessenen Gebrauch gemacht hat, nicht zu; er darf nur prüfen, ob die Erwägungen der Polizeibehörde noch auf polizeilichem Gebiete liegen oder auf Willkür oder sonstiger Pflichtwidrigkeit beruhen. Die höhere Polizeibehörde könnte dagegen auf Beschwerde auch ohne diese Voraussetzung abhelfen (OVG. 57 304).

b. Dagegen ist z. B. bei Versagung der Schankkonzession (S. 340) im Verwaltungsstreitverfahren (ZustG. § 114) auch die Bedürfnisfrage zu prüfen.

d. Verhältnis der Verwaltungsgerichte zu den ordentlichen Gerichten.

1. Allgemeines.

Eine Verwaltungsgerichtsbarkeit im materiellen Sinne wird auch von den ordentlichen Gerichten ausgeübt, wie denn umgekehrt bürgerliche Rechtsstreitigkeiten in einzelnen Fällen vor die Verwaltungsgerichte gewiesen sind (S. 172, Z. I § 12 a 2 α).

α. Teils ist in einer Reihe von Fällen, deren öffentlichrechtliche Natur zweifellos oder doch anzunehmen ist, der Rechtsweg ausdrücklich zugelassen worden.

Dies ist z. B. geschehen — abgesehen vom ALR. II, 14, 79 (Behauptung einer „Exemtion" von der Verbindlichkeit zur Entrichtung allgemeiner Umlagen oder einer „Prägravation",

d. h. einer ungebührlichen Überlastung bei der Verteilung) — durch das PrG. vom 24. Mai 1861, betr. die Erweiterung des Rechtswegs (Z. I § 12 a 2 a; über das PrG. vom 11. Mai 1842 vgl. S. 675) für die vermögensrechtlichen Ansprüche der Staatsbeamten aus ihrem Dienstverhältnisse (S. 648), wegen öffentlicher Abgaben bei behaupteter früherer Tilgung oder Verjährung der einzelnen Forderung oder beim Bestreiten der öffentlichen Natur, bezüglich der Stempelsteuer und gewisser Kirchen-, Pfarr- und Schulabgaben. Diese Vorschriften sind durch ZustG. § 160 und PrStempelsteuerG. § 26 eingeschränkt oder ersetzt worden (vgl. RGZ. 67 401).

β. Zum andern Teile haben die ordentlichen Gerichte vielfach über Vorfragen öffentlichrechtlicher Art „inzidenter" zu befinden (Z. I § 12 1 a), etwa im Strafverfahren wegen Übertretung einer Polizeiverordnung über deren Rechtsgültigkeit (S. 673) oder bei der actio negatoria (L. III § 31) über die Öffentlichkeit eines Weges (RGZ. 76 323, auch 41 272).

Dagegen kann der Rechtsweg nicht dadurch eröffnet werden, daß der Kläger den in Wahrheit öffentlichrechtlichen Hauptanspruch in einen privatrechtlichen Klagegrund einkleidet, z. B. öffentliche Abgaben aus dem Grunde der Zahlung einer Nichtschuld oder der ungerechtfertigten Bereicherung zurückfordert (RGZ. 67 401; 78 418). Bedenklich ist daher die Entscheidung des Reichsgerichts 55 55, die der „Besitzstörungsklage" eines Mühlenbesitzers gegen den Reichsmilitärfiskus wegen Hinüberfliegens von Geschossen aus den Militärschießständen stattgab; denn es handelte sich hierbei um Ausübung der Militärhoheit, so daß allenfalls ein Entschädigungsanspruch (S. 543), nicht aber der, „über wirkliche Majestäts- und Hoheitsrechte" unzulässige, Rechtsweg auf Unterlassung gegegeben war (so auch RGZ. 24 36 unter ausdrücklicher Bezugnahme auf § 36 der KglV. vom 26. Dezember 1808 wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial- usw. Behörden, Z. I § 12 1a); vgl. über die auf demselben Gedanken beruhende Unzulässigkeit des Verwaltungszwangs im gleichen Falle S. 653 und über die verwandte Frage der Anwendbarkeit des materiellen Privatrechts S. 589.

2. Kompetenzkonflikte.

Im Einzelfalle bereitet die Abgrenzung der Zuständigkeit nicht nur zwischen ordentlichen Gerichten und Verwaltungsgerichten oder -behörden, sondern auch zwischen den letzteren selbst oft Schwierigkeiten.

α. Der Kompetenzkonflikt (S. 137) zwischen den Gerichten und Verwaltungsbehörden

wird von dem Gerichtshofe zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte entschieden (Kgl.

V. vom 1. August 1879 und PrG. vom 22. Mai 1902). Zur Erhebung des positiven (S. 137) Kompetenzkonflikts ist die (preußische) Zentral- oder Provinzialverwaltungsbehörde befugt, während der genannte Gerichtshof über den negativen (S. 137) Kompetenzkonflikt auf Antrag einer bei der Sache beteiligten Partei befindet (vgl. die eingehende Darstellung in Z. I § 12 b).

β. Kompetenzkonflikte zwischen Verwaltungsgerichten und Verwaltungsbehörden

werden vom Oberverwaltungsgericht erledigt (LVG. § 113 V).

γ. Bei Konflikten der Regierungen untereinander und mit besonderen Verwaltungsbehörden

ist der Oberpräsident die nächste Instanz (Instruktion vom 31. Dezember 1825 für die Oberpräsidenten § 11[1]).

δ. Kompetenzstreitigkeiten der Disziplinarbehörden

als solcher werden vom Staatsministerium nach Vernehmung des Gutachtens des Disziplinarhofs entschieden (DiszG. § 28).

§ 82. II. Die Polizei.*)

a. Allgemeines.

1. Begriff.

α. „Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publico oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt

*) Anschütz, Die Polizei (10); Arnstedt, Das preußische Polizeirecht (05/07); Friedrichs, Polizeigesetz (11); Genzmer, Polizei (05); Grotefend-Hildebrand, Polizeihandbuch (6. A. 09); Hippel, Polizeiverwaltung (2. A. 10); Koehne, Verwaltungspolizeirecht (I, 06); Lindemann, Gesetzgebung über Polizeiverordnungen in Preußen (2. A. 12); Niceforo, Kriminalpolizei (09); Rosin, Polizeiverordnungsrecht in Preußen (2. A. 95); Wiedenfeld, Handbuch f. preuß. Polizei- u. Verwaltungsbeamte (06).

der Polizei" — so umschrieb das ALR. II, 17, 10 unter dem Einflusse der gegen Ausgang des 18. Jahrhunderts herrschenden, auf eine Einschränkung der Allmacht des Staates abzielenden Anschauung (vgl. S. 55) die Aufgabe der Polizei, genauer ausgedrückt, der Sicherheitspolizei in dem älteren, S. 163 entwickelten Sinne. Allein über die Form der polizeilichen Tätigkeit ist mit jener Begriffsbestimmung nichts ausgesagt; diese ist vielmehr, wie S. 164 angedeutet, auf den Teil der inneren Verwaltung zu beschränken, durch den im Wege von Geboten oder Verboten die zwangsweise Beschränkung der persönlichen Freiheit des einzelnen herbeigeführt wird.

Ob, wie manche (G. Meyer) annehmen, das letzterwähnte formelle Merkmal des Zwanges den Begriff der Polizei erschöpft, ist streitig; vgl. die Ausführungen über den Verwaltungszwang S. 652.

β. Aus dem im ALR. II, 17, 10 aufgestellten, als allgemein gültiger Grundsatz im ganzen Staatsgebiet anwendbaren (OVG. 39 392) Begriffe der Polizei ergeben sich nachstehende Folgerungen.

a. Die Polizei darf in der Regel ihre Tätigkeit nur zu sicherheitspolizeilichen, nicht zu wohlfahrtspolizeilichen Zwecken ausüben.

Die Ausnahmen sind allerdings zahlreich. Außer § 6 b des PolVerwG. („Ordnung, Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs", S. 666) kommen z. B. die folgenden Betätigungen auf dem Gebiete der Wohlfahrtspolizei in Betracht:

1) Das PrG. vom 2. Juni 1902 gegen die Verunstaltung landschaftlich hervorragender Gegenden ermächtigt die Landespolizeibehörden (S. 671), zur Verhinderung solcher Verunstaltung Reklameschilder und sonstige Aufschriften und Abbildungen, die das Landschaftsbild verunzieren, außerhalb der geschlossenen Ortschaften durch Polizeiverordnung auf Grund des LVG. zu verbieten, und zwar auch für einzelne Kreise oder Teile derselben. Ob die durch Polizeiverordnung geschützte Gegend eine „landschaftlich hervorragende" ist, hat der Strafrichter nachzuprüfen (KGJ. 43 C 444 unter Aufgabe der früheren Rechtsprechung, ebenso der Verwaltungsrichter, OVG. 64 466).

2) Das PrG. vom 15. Juli 1907 gegen die Verunstaltung von Ortschaften und landschaftlich hervorragenden Gegenden bestimmt:

α) Die baupolizeiliche Genehmigung zur Ausführung von Bauten und Änderungen ist zu versagen, wenn

dadurch Straßen oder Plätze der Ortschaft oder das Ortsbild gröblich verunstaltet werden würden (vgl. bereits ALR. I, 8, 66 ff.).

β) Durch Ortsstatut kann u. a. für bestimmte Straßen und Plätze von geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung vorgeschrieben werden, daß die baupolizeiliche Genehmigung zur Ausführung von Bauten und Änderungen zu versagen ist, wenn dadurch die Eigenart des Orts- oder Straßenbildes beeinträchtigt werden würde. Ebenso kann durch Ortsstatut baupolizeiliche Genehmigung für die Anbringung von Reklameschildern, Schaukästen usw. vorgeschrieben und für die Bebauung bestimmter Flächen, wie Landhausviertel, Badeorte, Prachtstraßen, das sonst baupolizeilich zulässige Maß an Anforderungen überschritten werden.

γ) Der Regierungspräsident ist befugt, mit Zustimmung des Bezirksausschusses für landschaftlich hervorragende Teile des Regierungsbezirks vorzuschreiben, daß die baupolizeiliche Genehmigung zur Ausführung von Bauten und Änderungen außerhalb der Ortschaften versagt werden kann, wenn dadurch das Landschaftsbild gröblich verunstaltet werden würde und dies durch die Wahl eines andern Bauplatzes, andere Baugestaltung oder anderes Baumaterial vermieden werden könnte (vgl. PrWasserG. § 58).

3) Das Moorschutzgesetz vom 4. März 1913, dessen §§ 6 ff. eine polizeiliche Tätigkeit zum Schutze des Gemeinwohls bei Benutzung von Moorgrundstücken vorsehen (Geltungsbereich: Hannover, Pommern, Schleswig-Holstein, vgl. PrG. vom 30. März 1914).

4) Nach dem Ausgrabungsgesetze vom 26. März 1914 ist zum Beginn der Grabung nach kulturgeschichtlich oder für die Urgeschichte der Tier- und Pflanzenwelt bedeutungsvollen Gegenständen die Genehmigung des Regierungspräsidenten erforderlich und kann dieser, in dringenden Fällen auch die Ortspolizeibehörde, eine ungenehmigte Grabung verhindern. Gelegenheitsfunde sind der Ortspolizeibehörde anzuzeigen und können ebenso wie planmäßig ergrabene Gegenstände gegen Entschädigung vom Staat, von der Provinz, dem kommunalständischen Verbande, dem Kreise oder der Gemeinde des Entdeckungsorts in Anspruch genommen werden. Zur Sicherstellung kann der Regierungspräsident, in dringenden Fällen auch die Ortspolizeibehörde, auf Antrag eines der vorgenannten Erwerbsberechtigten die erforderlichen Anordnungen treffen.

b. Die Polizei darf nicht in rein privatrechtliche Streitigkeiten eingreifen; auch hier bestehen Ausnahmen, z. B. in Gesindestreitigkeiten (GesO. vom 8. November 1810 §§ 160 ff.).

c. Nur zur Abwendung der dem Publikum oder

dessen einzelnen Mitgliedern bevorstehenden Gefahren ist die Polizei berufen.

Daher kann die Polizei dem Flugschüler die Flugversuche nicht um deswillen untersagen, weil er dadurch gefährdet werde. Wohl aber kann sie dem Flieger verbieten, Gasanstalten oder Sprengstofffabriken zu überfliegen (Gefährdung des Publikums), oder die Mitnahme von Fahrgästen (Gefährdung einzelner Mitglieder des Publikums) davon abhängig machen, daß der Flieger durch ein Flugzeugführerzeugnis (S. 406) seine Fähigkeit dargetan hat. Durch den dem Reichstage vorliegenden Entwurf eines Luftverkehrgesetzes wird dieses Gebiet gesetzlich geregelt werden.

b. Lediglich die Beseitigung von Störungen und unmittelbaren Gefährdungen („bevorstehende Gefahr") gehört zur Aufgabe der Polizei.

Das „Hutverbot" für die Zuschauer im Theater (S. 164) ist also auch nicht aus dem Grunde zu rechtfertigen, weil infolge der durch die Hüte versperrten Aussicht erregte Auseinandersetzungen und infolgedessen eine Beunruhigung des Publikums eintreten könnten (OVG. 61 332).

γ. Die allgemeine Klausel in ALR. II, 17, 10 ist unanwendbar, wo durch Sondergesetz die Befugnisse der Polizei geregelt sind.

Indem z. B. § 8[9] des PrG. vom 28. August 1905 (S. 411) bei bestimmten Geschlechtskrankheiten polizeiliche Anordnungen auf Beobachtung kranker, krankheits- oder ansteckungsverdächtiger und auf Absonderung kranker Personen, welche gewerbsmäßig Unzucht treiben, zuläßt, schließt es die zwangsweise Untersuchung und Behandlung anderer Geschlechtskranker richtiger Ansicht nach aus.

Über die Befugnisse der Polizei im Vereinsrechte vgl. S. 435.

δ. In der Regel haben sich die Anstalten der Polizei zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung gegen den Störer oder gegen den Eigentümer der in polizeiwidrigem Zustande befindlichen Sache zu richten. Allein entsprechend dem privatrechtlichen Notstandsrechte des § 904 BGB. (L. I § 63) ist ein polizeiliches Notstandsrecht anerkannt, das die Polizei zum Eingriff auch in das Eigentum Unbeteiligter ermächtigt (z. B. Niederlegung der einem brennenden Hause benachbarten Gebäude zur örtlichen Beschränkung des Feuers), falls die unmittelbar bevorstehende Gefahr auf andere Weise nicht abzuwenden und der drohende Schaden erheblicher als der durch das Eingreifen der

Polizei entstehende ist (vgl. OVG. 12 401 und über den öffentlichrechtlichen Entschädigungsanspruch des Betroffenen S. 543).

2. Einteilungen.

a. Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei im neueren Sinne.

Die ältere Unterscheidung zwischen Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei (S. 163) ging von dem Zwecke der polizeilichen Tätigkeit aus. Die neuere Unterscheidung knüpft an den Umstand an, daß die Polizei in der S. 662 erwähnten formalen Bedeutung alle Gebiete der inneren Verwaltung (z. B. Gesundheits-, Gewerbepolizei usw.) durchdringt, daß aber anderseits einzelne dieser Gebiete durch die Betätigung der Polizei völlig ausgefüllt werden (wie die politische Polizei, Preßpolizei). Diese letztern Gebiete, deren gemeinsames Merkmal man in der Aufgabe des „Schutzes vor dem bösen Willen von Menschen" erblickt, bilden die Sicherheitspolizei im neueren Sinne. Den Gegensatz bildet die (Wohlfahrts-, besser) Verwaltungspolizei als Bestandteil der einzelnen Verwaltungszweige. Der Unterschied ist praktisch bedeutsam mit Rücksicht auf LVG. § 143, wonach ortspolizeiliche Vorschriften (S. 666), soweit sie nicht zur Sicherheitspolizei gehören, regelmäßig in Städten der Zustimmung des Gemeindevorstands bedürfen.

α. Was zur Sicherheitspolizei gehört, ist für die Fälle teilweise zweifelhaft, für die das Gesetz keine ausdrückliche Vorschrift enthält (vgl. z. B. das PrG. vom 21. Dezember 1904, S. 540, das die darnach erlassenen Polizeiverordnungen über die Verpflichtung zur Hilfeleistung bei Bränden i. S. des § 143 LVG. aus dem Gebiete der Sicherheitspolizei ausschließt).

Gewöhnlich rechnet man zur Sicherheitspolizei:

1) die Fremden-, Paß- und Meldepolizei (S. 310, 317),

2) die Preß-, Vereins- und Versammlungspolizei (S. 422),

3) die politische Polizei, deren besonderes Gebiet die politische Betätigung der Untertanen, namentlich die Beobachtung für den Bestand des Staats etwa gefährlicher (z. B. anarchistischer) Bewegungen bildet,

4) die Überwachung von Bettlern und Bestraften (vgl. S. 309) und die Sittenpolizei (vgl. S. 669 und StGB. § 361 6; „Sittenkontrolle"; MinErl. vom 11. Dezember 1907),

5) die Kriminalpolizei (StPO. § 161),

6) die Verkehrs- und Straßenpolizei (vgl. S. 671).

b. Zur Verwaltungspolizei gehören namentlich:
1) die Gewerbepolizei (S. 369),
2) die Wege-, Waſſer-, Schiffahrtspolizei (S. 393, 395),
3) die Geſindepolizei (S. 663),
4) die Geſundheits- und Nahrungsmittelpolizei (S. 407, 413),
5) die Bau- und die Feuerpolizei (vgl. L. I § 29 II b 3 a, L. III § 18 9),
6) die Feld-, Forſt-, Fiſcherei- und Jagdpolizei (vgl. L. III §§ 26 a, 26 b),
7) die Armenpolizei (StGB. § 361 5, 7, 8, 10, vgl. auch S. 310).

β. Landes- und Ortspolizei.

Der hauptſächlich erſt im Anſchluß an das PolVerwG. (S. 519) eingehender entwickelte Gegenſatz zwiſchen Landespolizei und Ortspolizei hat zunächſt eine materielle Bedeutung, inſofern die erſtere die auf das Geſamtintereſſe des Staates oder größerer Bezirke bezüglichen Maßregeln, die Ortspolizei dagegen den Schutz der örtlichen Gemeinintereſſen umfaßt. Gewöhnlich gehören die landespolizeilichen Angelegenheiten zur Zuſtändigkeit der Landespolizei-, die ortspolizeilichen zur Zuſtändigkeit der Ortspolizeibehörde (unten b), ſind alſo zugleich auch Landes- bzw. Ortspolizeiſachen in formeller Beziehung (eine Ausnahme bildet z. B. die beſchränkte Befugnis des Ober- und des Regierungspräſidenten zum Erlaß ortspolizeilicher Vorſchriften, S. 670). Mangels beſonderer Zuſtändigkeitsvorſchriften, wie ſie beiſpielsweiſe im Pr. WaſſerG. (S. 395) oder in den Verunſtaltungsgeſetzen (S. 662) enthalten ſind, iſt die Zuſtändigkeit durch Zurückgehn auf die oben erwähnte materielle Unterſcheidung zu beſtimmen. Übrigens iſt der Gegenſatz zwiſchen Landes- und Ortspolizei auch für die Tragung der Koſten polizeilicher Maßnahmen erheblich (vgl. RGZ. 77 193 und S. 676).

b. Die Polizeibehörden.

1. Landespolizeibehörde
iſt im allgemeinen der Regierungspräſident.

2. Ortspolizeibehörde iſt:
auf dem flachen Lande: in Poſen der Diſtriktskommiſſar (S. 611), in den übrigen öſtlichen Provinzen und Schleswig-Holſtein der Amtsvorſteher (S. 610), in Weſtfalen der Amtmann (S. 611), in der Rheinprovinz

der (Land-) Bürgermeister (S. 611), in Hessen-Nassau und Hohenzollern der Bürgermeister als Vorsteher der Landgemeinde, in Hannover der Landrat (vgl. aber auch HannKrO. §§ 29, 35);

in den Städten: in der Regel der Bürgermeister (S. 611) oder mit Genehmigung des Regierungspräsidenten ein anderes Magistratsmitglied, in Hannover der Magistrat oder nach Bestimmung des Regierungspräsidenten ein Magistratsmitglied.

Kreispolizeibehörde

mit begrifflich gegenüber der Orts- und Landespolizei nicht abzugrenzender Zuständigkeit ist der Landrat (S. 609).

α. Die Polizeiverwaltung in den Städten ist hiernach meist eine kommunale, wird aber auch dann im Namen des Königs ausgeübt (vgl. S. 611 und. PolVerwG. § 1). Vielfach besteht jedoch eine Königliche Polizeiverwaltung. Nach PolVerwG. § 2 (für die neuen Provinzen gelten besondere Vorschriften) kann nämlich der Minister des Innern in Gemeinden, wo sich eine Regierung oder ein Landgericht befindet, sowie in Festungen und Gemeinden von mehr als 10 000 Einw., aus dringenden Gründen zeitweise auch in anderen Gemeinden, die örtliche Polizeiverwaltung besonderen Staatsbeamten übertragen (Polizeipräsidien und Polizeidirektionen). Nach den PrG. vom 19. Juli 1911 und 19. Juni 1912 kann in den Regierungsbezirken Düsseldorf, Arnsberg, Münster und Oppeln auch in solchen Gemeinden und Gutsbezirken, bei denen obige Voraussetzungen nicht zutreffen, die örtliche Polizeiverwaltung hinsichtlich der Sicherheitspolizei (S. 665), in Oppeln auch hinsichtlich der Gesundheits- und Veterinärpolizei besonderen staatlichen Behörden oder Beamten übertragen werden. Auch in den andern Orten mit Königlicher Polizeiverwaltung, z. B. in Berlin, sind nicht alle Zweige der Polizei der staatlichen Behörde übertragen, vielmehr einzelne der städtischen Polizeibehörde verblieben (sog. städtische Polizei i. e. S.; in Berlin übt z. B. der Oberbürgermeister die Wohnungs-, Straßenbau-, Straßenreinigungs- und Schulpolizei aus).

Für die Amtspflichtverletzungen kommunaler Polizeibeamten haftet die Kommune, „für deren Dienst" sie angestellt sind (Pr. AmtshaftungsG. § 4, S. 650).

β. Eine einzigartige Stellung nimmt das Polizeipräsidium in Berlin ein. Hervorzuheben ist:

a. Der Polizeipräsident von Berlin ist Orts- und Landespolizeibehörde für den Stadtkreis Berlin (vgl. S. 612).

b. Er ist auf Grund der durch PrG. vom 12. Juni 1889 dem

Minister des Innern erteilten Ermächtigung Orts- und Landespolizeibehörde für eine Anzahl von Amtsbezirken der Kreise Teltow und Niederbarnim, aber mit beschränkter sachlicher Zuständigkeit (namentlich Erforschung von Verbrechen und Vergehen, Sittenpolizei, Verhängung der Polizeiaufsicht usw.).

c. Er ist zufolge der Gesetze vom 13. Juni 1900, 27. März 1907, 7. März 1908, 23. Juni 1909 Landespolizeibehörde für den Landespolizeibezirk Berlin (Berlin, Charlottenburg, Neukölln, Berlin-Schöneberg, -Wilmersdorf, -Lichtenberg und Stralau).

Das Polizeipräsidium ist bureaukratisch organisiert. In einzelnen Fällen findet jedoch kollegiale Beschlußfassung statt (DiszG. §§ 24, 31, in Enteignungssachen ZustG. § 150).

3. Die Polizeibeamten.

α. Die Polizeibeamten der Königlichen Polizeiverwaltungen sind unmittelbare, diejenigen der Kommunalverwaltungen mittelbare Staatsbeamte. Die Ernennung der letzteren bedarf nach PolVerwG. § 4 der Bestätigung.

β. Die Polizeibeamten sind teils Verwaltungs-, teils Exekutivbeamte (in den Königl. Polizeiverwaltungen die Königl. Schutzmannschaft, in den sonstigen städtischen und ländlichen Polizeiverwaltungen die Polizeisergeanten, Amtsdiener usw. — über die zur Unterstützung der Polizeibehörden dienende, in ihren Dienstobliegenheiten dem Landrat unterstehende Gendarmerie vgl. S. 296, über die Requisition des Militärs S. 297, über die Verpflichtung Privater zur Hilfeleistung bei Unglücksfällen oder gemeiner Gefahr oder Not StGB. § 360 [10]). Wegen des Waffengebrauchs s. die MinErl. vom 3. Juli 1908 und 4. Mai 1912, auch S. 298.

Den Exekutivbeamten sind neuerdings vielfach „Polizeihunde" zur Unterstützung überwiesen, über deren Verwendung besondere Dienstanweisungen erlassen sind. Soweit die Verwendung innerhalb der Vorschriften stattfindet, liegt eine Übertretung nach StGB. § 366 [6] (Hetzen von Hunden auf Menschen) nicht vor.

4. Polizeiaufsichtsbehörden

sind für die Ortspolizeiverwaltung in den Landkreisen der Landrat (KreisO. § 77), in Stadtkreisen und in höherer Instanz überhaupt der Regierungspräsident. Die allgemeine Aufsicht führt der Oberpräsi-

dent. Letzte Instanz ist für die formelle Geschäftsführung der Minister des Innern („Polizeiminister", S. 598), während in materieller Hinsicht einzelne Zweige der Polizei von anderen Ministern beaufsichtigt werden (so die Bau-, Wege-, Strombau-, Eisenbahnpolizei vom Minister der öffentlichen Arbeiten, die Landwirtschafts-, Forst-, Fischerei-, Jagd- usw. Polizei vom Landwirtschaftsminister, die Berg- und z. T. die Gewerbepolizei vom Handelsminister).

Das Aufsichtsrecht enthält die Befugnis, die Polizeibehörden mit Anweisungen zu versehn (PolVerwG. § 1, vgl. auch LVG. § 50 III, S. 655). Über die Befugnis des Regierungspräsidenten und des Ministers des Innern zur Außerkraftsetzung polizeilicher Vorschriften vgl. S. 672.

c. Polizeiverordnungen und polizeiliche Verfügungen.

1. Als das formelle Merkmal der Polizei ist bereits S. 662 die zwangsweise Beschränkung der persönlichen Freiheit des einzelnen durch Gebote und Verbote bezeichnet, und es ist ferner S. 150 angedeutet worden, daß sich die Befehlsgewalt der Polizei sowohl durch Aufstellung allgemein gültiger Regeln (Polizeiverordnungen) als auch durch Maßnahmen im Einzelfalle (polizeiliche Verfügungen) auf Grund von Gesetzen oder Polizeiverordnungen äußern kann.

Beide gehören zu den polizeilichen Anordnungen im weiteren Sinne. Daneben gibt es polizeiliche Anordnungen i. e. S. (z. B. StGB. § 367[2]; Zuwiderhandlung gegen die „polizeilichen Anordnungen" über vorzeitige Beerdigung; vgl. auch § 361[6]: Zuwiderhandlung gegen die sittenpolizeilichen „Vorschriften", ReichsseuchenG., S. 411, § 11: „polizeiliche Anordnung" von Absperrungs- und Aufsichtsmaßregeln); ihr Wesen besteht darin, daß bei gehöriger Bekanntmachung Zuwiderhandlungen schon auf Grund der strafgesetzlichen Normen strafbar sind, die Anordnungen also der Form und Voraussetzungen der Polizeiverordnungen nicht bedürfen, wenngleich in der Praxis diese Form häufig vorgezogen

wird. Vgl. dagegen u. a. StGB. § 366 a, der ausdrücklich eine „Polizeiverordnung" verlangt.

Über die Befugnis zum Erlasse polizeilicher Strafverfügungen (PrG. vom 23. April 1883, StPO. §§ 453 ff.), den Rest der einstigen Polizeigerichtsbarkeit (ALR. II, 17, 11), s. Z. I § 11 d 1.

2. Polizeiverordnungen.

Mit Rücksicht auf zahlreiche provinzielle Verschiedenheiten ist nachstehend nur der Rechtszustand in den östlichen Provinzen — außer Posen — zugrunde gelegt.

a. Befugt zum Erlasse von Polizeiverordnungen sind

a. die Ortspolizeibehörden (S. 666),

1) in den Städten nach Beratung mit dem Gemeindevorstande bei sicherheitspolizeilichen, Zustimmung des Gemeindevorstands und der Gemeindevertretung bei landwirtschaftspolizeilichen, Zustimmung des Gemeindevorstands bei sonstigen Verordnungen;

Höchstmaß der Geldstrafe: 9 M., in Stadtkreisen oder mit Genehmigung des Regierungspräsidenten 30 M. (PolVerwG. §§ 5, 7, LVG. §§ 143, 144).

2) in den Amtsbezirken mit Zustimmung des Amtsausschusses oder, wo der Amtsbezirk nur aus einer Gemeinde besteht, der Gemeindeversammlung oder Gemeindevertretung;

Höchstmaß: 9 M., mit Genehmigung des Regierungspräsidenten 30 M. (KreisO. §§ 62, 51 [2]).

b. der Landrat unter Zustimmung des Kreisausschusses für mehrere Ortspolizeibezirke oder den ganzen Kreis;

Höchstmaß: 30 M. (LVG. § 142).

c. der Regierungspräsident unter Zustimmung des Bezirksausschusses (Polizeiverordnungen orts- oder landespolizeilicher Natur) für mehrere Kreise oder den ganzen Regierungsbezirk;

Höchstmaß: 60 M. (LVG. §§ 137, 139; für Berlin vgl. LVG. §§ 43, 139, 143 und die S. 668 angeführten Gesetze).

d. der Oberpräsident unter Zustimmung des Provinzialrats für mehrere verschiedenen Regierungsbezirken angehörige Kreise, für mehr als einen Regierungsbezirk oder die ganze Provinz;

Höchstmaß: 60 M. (LVG. §§ 137, 139).

c. die Minister nicht allgemein, sondern nur nach Maßgabe der Gesetze.

So (Höchstmaß: 100 M.) inbetreff der Übertretungen der Vorschriften der Eisenbahnpolizeireglements (Minister der öffentl Arbeiten), inbetreff der zur Regelung der Strom-, Schiffahrts- und Hafenpolizei zu erlassenden, über eine Provinz hinaus zu erstreckenden Vorschriften (Handelsminister), ferner für die Verordnungen zu StGB. § 367⁵ (Aufbewahrung von Giften usw.); vgl. LVG. § 136. Wo die Minister zum Erlasse nicht zuständig sind, können sie aber die nachgeordneten zuständigen Behörden anweisen, etwa unter gleichzeitiger Mitteilung eines Normalpolizeiverordnungsentwurfs über die zu regelnde Materie.

Über Notverordnungen mit Nachholung der erforderlichen Zustimmung vgl. LVG. §§ 139, 143 II.

Mangels einer anderen Zeitbestimmung treten die Polizeiverordnungen zu c, b, e nach LVG. § 141 mit dem 8. Tage nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem das die Verordnung verkündende Amtsblatt ausgegeben ist.

β. Form der Polizeiverordnungen.

a. Für die Polizeiverordnungen der Minister, Ober- und Regierungspräsidenten schreibt LVG. § 140 die Verkündung im Amtsblatt oder in den mehreren in Betracht kommenden Amtsblättern unter der Bezeichnung „Polizeiverordnung" und unter Bezugnahme auf die §§ 136 bzw. 137, 138 vor.

b. Über die Verkündung der Orts- und Kreispolizeiverordnungen hat nach LVG. § 144 II der Regierungspräsident zu bestimmen.

Außer den ausdrücklichen Formvorschriften (a, b) gilt aber der Grundsatz, daß die Verkündung die Beobachtung aller Erfordernisse, z. B. die zu a mehrfach erwähnte Zustimmung anderer Faktoren, erkennen lassen muß. Im allgemeinen neigt die Praxis des KG. und des OVG. zu strenger Beurteilung. Hat die Verkündung einer Verordnung nach der Bestimmung des Regierungspräsidenten im Kreisblatte zu erfolgen, so ist die Verkündung in der Beilage nur gültig, wenn der amtliche Teil des Blatts einen Hinweis auf die Beilage enthält (OVG. 59 411). Hat der Regierungspräsident Aushang am Gemeindehause vorgeschrieben, so genügt der Aushang im Flur nicht (Recht 10 615).

γ. Inhalt der Polizeiverordnungen.

a. Gegenstand des Ortspolizeiverordnungsrechts sind nach PolVerwG. § 6:

1) der Schutz der Personen und des Eigentums,

2) Ordnung, Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen u. dgl.,

3) der Marktverkehr und das öffentliche Feilhalten von Nahrungsmitteln,

4) Ordnung und Gesetzlichkeit bei dem öffentlichen Zusammensein einer größeren Anzahl von Personen,

5) das öffentliche Interesse in bezug auf die Aufnahme und Beherbergung von Fremden; die Wein-, Bier- und Kaffeewirtschaften usw.,

6) Sorge für Leben und Gesundheit,

7) Fürsorge gegen Feuersgefahr bei Bauausführungen sowie gegen gemeinschädliche und gemeingefährliche Handlungen, Unternehmungen und Ereignisse überhaupt,

8) Schutz der Felder, Wiesen usw.,

9) alles andere, was im besonderen Interesse der Gemeinden und ihrer Angehörigen polizeilich geordnet werden muß.

Dabei ist aber mit der herrschenden Anschauung daran festzuhalten, daß sich die Polizeiverordnung in der Regel (namentlich auch im Falle 9) innerhalb der durch ALR. II, 17, 10 gezogenen Grenzen (Sicherheitspolizei, S. 662) halten muß. Ungültig ist mithin eine Polizeiverordnung, die die Hauseigentümer in einem Badeorte verpflichtet, die Fremden bei der Badeverwaltung (zwecks Herausgabe der Kurliste und Einziehung der Kurtaxe) anzumelden (Recht 11 453; vgl. dagegen über das polizeiliche Meldewesen S. 310).

b. Landespolizeiverordnungen können Gegenstände landespolizeilicher, unter den S. 670 angegebenen Voraussetzungen auch solche ortspolizeilicher Natur regeln (vgl. PolVerwG. § 12: „Die im § 6 — oben a — angeführten und alle andern Gegenstände, deren polizeiliche Regelung durch die Verhältnisse der Gemeinden oder des Bezirks erfordert wird"). Durch zahlreiche reichs- und landesgesetzliche Bestimmungen sind der Polizei noch besondere Ermächtigungen zum Erlasse von Polizeiverordnungen, und zwar auch außerhalb des Gebiets der Sicherheitspolizei, erteilt worden (vgl. z. B. S. 662, 663).

δ. Aufhebung der Polizeiverordnungen.

a. Die Polizeiverordnungen dürfen keine Bestimmungen enthalten, die mit den Gesetzen oder mit den Verordnungen höherer Instanzen im Widerspruche stehen (PolVerwG. § 15). Andernfalls, aber auch aus sonstigen Gründen ist der Regierungspräsident, gewöhnlich mit Zustimmung des Bezirksausschusses, befugt, Orts- oder Kreispolizeiverordnungen außer Kraft zu setzen (LVG. § 145 I). Jede Polizeiverordnung kann vom Minister des Innern (Strom-, Schiffahrts- und Hafenpolizeiver-

ordnungen jedoch vom Handelsminister, Wasserpolizeiverordnungen bei Wasserläufen erster Ordnung vom Handelsminister und dem Minister der öffentlichen Arbeiten) aufgehoben werden, soweit Gesetze nicht entgegenstehen; bei Königlichen oder mit Genehmigung des Königs erlassenen Verordnungen ist auch zur Aufhebung die gleiche Genehmigung geboten (PolVerwG. § 16, LVG. § 145 II, PrWasserG. § 348 III).

b. Das Gericht kann dagegen eine — wenn auch ungesetzliche — Polizeiverordnung nicht aufheben. Der Strafrichter kann nur im Falle der Ungültigkeit den mit einer polizeilichen Strafverfügung (S. 150) Bedachten freisprechen, der Verwaltungsrichter nur die auf Grund einer Polizeiverordnung erlassene polizeiliche Verfügung (unten 3) im Verwaltungsstreitverfahren aufheben. Aber selbst hierbei haben beide nicht die Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit, sondern nur die gesetzliche Gültigkeit der Polizeiverordnung in Erwägung zu ziehen (PolVerwG. § 17), sowohl in formeller Hinsicht (Zuständigkeit der erlassenden Behörde, Zustimmung anderer Faktoren, Zulässigkeit der Strafandrohung, ordnungsmäßige Verkündung) als auch dem Inhalte nach (Rechtfertigung des Zwecks nach ALR. II, 17, 10 oder sonstigen Gesetzen, Nichtvorhandensein eines Widerspruchs mit den Gesetzen oder Verordnungen höherer Instanzen).

3. Polizeiliche Verfügungen.

α. Durch die polizeiliche Verfügung ordnet die Polizei Maßnahmen im Einzelfall an.

Die Verfügung hat vor der allgemeinen Regelung durch Polizeiverordnung den Vorzug größerer Anpassungsfähigkeit und Vielseitigkeit, was z. B. in der bisherigen Stellungnahme der Behörden zum Luftfahrverkehre zum Ausdrucke gekommen ist (S. 406). Die polizeiliche Verfügung erschöpft sich daher auch nicht in Geboten und Verboten; sie umfaßt namentlich auch die Versagung einer — erforderlichen — Erlaubnis, nach bestrittener Ansicht auch die Erteilung einer solchen (wichtig wegen der Beschränkung des Rechtswegs durch das PrG. vom 11. Mai 1842, RG. im Recht 14 142, unten S. 675), ferner tatsächliche Anordnungen (RGZ. 51 327), endlich Maßnahmen nicht nur der Polizeibehörde selbst, sondern auch ihrer Organe, wenn sie sich deren Handlungen zu eigen macht: so läßt das OVG. (58 264) gegen die von der Polizeibehörde gebilligte „passive Assistenz",

die ein Polizeibeamter einer Frau beim Auszug aus der Wohnung des Ehemanns leistet, als gegen eine polizeiliche Verfügung die Klage im Verwaltungsstreitverfahren (S. 675) zu. Die bloße Ablehnung eines polizeilichen Einschreitens ist dagegen im allgemeinen keine Polizeiverfügung, begründet also nur die formlose Aufsichtsbeschwerde.

β. Erlassen werden polizeiliche Verfügungen (nur die Regelfälle der §§ 127 ff. LVG. sind hier zu erörtern) von der Ortspolizeibehörde, der Kreispolizeibehörde und dem Regierungspräsidenten. Polizeiverfügungen des Oberpräsidenten kommen nur ausnahmsweise vor (z. B. nach PrWasserG. §§ 343[1], 346, 347).

Besondere Formen sind mitunter vorgeschrieben, so in VerG. § 14 bei der Auflösung einer Versammlung die Angabe des Grundes, in LVG. § 132 bei Verbindung einer Polizeiverfügung mit der Androhung der Ersatzvornahme oder einer Geldstrafe Schriftform und Fristsetzung für die Ausführung der zu erzwingenden Handlung.

γ. Gegenstand der Polizeiverfügung kann nach der allgemeinen Ansicht (über Fleiners abweichenden Standpunkt vgl. S. 533) alles sein, was zu den Gegenständen der Polizeiverordnung (S. 671) gehört. Gegen wen sie sich zu richten hat, ergibt sich aus den Ausführungen über den Verwaltungszwang (S. 653, 664).

δ. Die Anfechtung polizeilicher Verfügungen ist in LVG. §§ 127 ff. geregelt. Es sind jedoch zahlreiche Ausnahmen teils ausdrücklich angeordnet (z. B. ZustG. §§ 56, 57), teils durch die Praxis begründet, daß polizeiliche Maßnahmen auf dem Gebiete der gerichtlichen Polizei durch Beschwerde bei der Staatsanwaltschaft anzugreifen sind; vgl. ferner S. 656.

Legitimiert zur Anfechtung ist neben demjenigen, gegen den sie ergangen ist, auch jeder, in dessen Rechte sie eingreift.

Gibt z. B. die Polizei einem Theaterdirektor die Einreichung der Theaterstücke zur Zensur (S. 640) auf, weil die von dem Verein „Freie Volksbühne" veranstalteten Vorstellungen öffentliche seien, so ist auch der Vereinsvorstand zur Klage befugt (OVG. 61 230).

ε. Die Rechtsmittel des LVG. §§ 127 ff. — neben denen noch die Aufsichtsbeschwerde (S. 655) in Betracht kommt — sind Beschwerde oder Klage.

a. Die Beschwerde findet statt:

1) gegen Polizeiverfügungen der Ortspolizeibehörden auf dem Land oder einer Landstadt bis 10 000 Einw.: an den Landrat und gegen dessen Bescheid an den Regierungspräsidenten,

2) gegen Verfügungen der Ortspolizeibehörden eines Stadtkreises, einer Landstadt mit mehr als 10 000 Einw. oder des Landrats: an den Regierungs- und dann an den Oberpräsidenten,

3) gegen ortspolizeiliche Verfügungen in Berlin: an den Oberpräsidenten,

4) gegen Verfügungen des Regierungspräsidenten: an den Oberpräsidenten.

Gegen den in letzter Instanz ergangenen Bescheid des Regierungs- bzw. des Oberpräsidenten findet die (Schluß-) Klage beim Oberverwaltungsgerichte statt, die aber nur gestützt werden kann auf Gesetzesverletzung oder Nichtvorhandensein der tatsächlichen Voraussetzungen, die die Polizei zum Erlasse der Verfügung berechtigt haben würden.

b. An Stelle der Beschwerde findet in den Fällen zu a 1), 2), 3) die (Wahl-) Klage statt, in den Fällen zu 1) beim Kreis-, zu 2), 3) beim Bezirksausschusse. Die für die Schlußklage bestehende Beschränkung gilt auch hier (vgl. noch S. 659 über die Ermessensfrage).

Die Fristen betragen durchgängig 2 Wochen seit Kenntnisnahme von der Verfügung (gesetzliche Vorschriften über die Zustellungsform fehlen, RG. im Recht 09 613).

c. Der ordentliche Rechtsweg ist dagegen nach dem, auch in den neuen Provinzen geltenden PrG. vom 11. Mai 1842 über die Zulässigkeit des Rechtsweges in bezug auf polizeiliche Verfügungen nur bei Verletzung eines zum Privateigentum gehörenden Rechts und unter den folgenden Voraussetzungen zulässig (Z. I § 12 a 2 α, Z. II § 33[5]):

α. Bei behaupteter Befreiung von einer durch Polizeiverfügung auferlegten Verpflichtung auf Grund besonderer gesetzlicher Vorschrift oder speziellen Rechtstitels (§§ 2, 3, die aber nach der herrschenden Lehre nur noch

außerhalb des Gebiets des § 127 LVG. — vgl. § 127 IV —, z. B. für die Berg-, Eisenbahnpolizei usw., gelten).

b. Beim Anspruch auf öffentlichrechtliche Entschädigung wegen Eingriffs in Privatrechte (§ 4, S. 544).

c. Bei nur vorläufigen Anordnungen der Polizei oder Streit über den Träger einer durch Polizeiverfügung auferlegten Verpflichtung (§ 5, Beispiel: RGZ. 25 325).

d. Gegen einen Polizeibeamten, jetzt gegen den an dessen Stelle haftenden Staat oder Verband (S. 650), findet eine Klage auf Ersatz des durch eine Polizeiverfügung verursachten Schadens nur statt, wenn die Verfügung im Wege der Beschwerde oder im Verwaltungsstreitverfahren als gesetzwidrig oder unzulässig aufgehoben ist (§ 6, LVG. § 131, PrAmtshaftungsG. § 5, RGZ. 51 328; 59 170).

„Gesetzmäßigkeit, Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit" pol. Vfg. unterliegen niemals der Nachprüfung im Rechtswege.

d. Die Kosten der Polizeiverwaltung.

1. Die Kosten der Landespolizeiverwaltung trägt der Staat. Die Kosten der Ortspolizeiverwaltung legte das PolVerwG. § 3, außer den Gehältern der von der Staatsregierung angestellten besonderen Beamten, den Gemeinden zur Last. Dies gilt jetzt nur noch für die mittelbaren Polizeikosten, d. h. die erst infolge der Polizeiverwaltungstätigkeit entstehenden Kosten, die freilich in erster Linie dem das polizeiliche Eingreifen Verursachenden zur Last fallen (z. B. LVG. § 132[1], RGZ. 75 188). Hinsichtlich der unmittelbaren Polizeikosten dagegen, also der Beamtengehälter, Mieten für Polizeidiensträume usw. ist zu unterscheiden:

α. Die unmittelbaren Kosten in den Gemeinden mit eigener kommunaler Polizeiverwaltung werden von der Gemeinde getragen.

β. Wo Gemeinde- und Polizeiverwaltung getrennt sind, gilt folgendes:

a. In den aus mehreren Gemeinden zusammengesetzten Amtsbezirken lasten die unmittelbaren Kosten auf dem Verbande, die mittelbaren auf den Gemeinden.

b. In den Gemeinden mit Königlicher Polizeiverwaltung (S. 667) bestreitet der Staat nach dem Polizeikostengesetz vom 3. Juni 1908 alle durch diese Verwaltung erwachsenden unmittelbaren Kosten; doch tragen die Gemeinden zu den Kosten 1/3 bei, wie sie in

gleichem Maßstab an den Einnahmen beteiligt sind. Von den Ausgaben der örtlichen Polizeiverwaltung in Berlin werden jedoch ebenso wie von den Einnahmen 5 v. H. als nicht auf der örtlichen Polizeiverwaltung beruhend abgesetzt.

2. Soweit durch Polizeiverordnung des Oberpräsidenten, des Regierungspräsidenten oder des Oberbergamts angeordnet wird, daß bestimmte überwachungsbedürftige Anlagen, namentlich Aufzüge, Kraftfahrzeuge, Azetylen-, Elektrizitätsanlagen, vor der Inbetriebsetzung oder wiederholt während des Betriebs durch Sachverständige geprüft werden, kann — was früher streitig war — nach dem PrG. vom 8. Juli 1905 in diesen Verordnungen den Besitzern die Verpflichtung auferlegt werden, die nötigen Arbeitskräfte und Vorrichtungen bereitzustellen und die Kosten der Prüfungen zu tragen.

III. Die Finanzverwaltung.*)

§ 83. Staatliche Finanzverwaltung.

a. Allgemeines.

1. Geschichte des preußischen Finanzwesens.

Wie bereits S. 189 angedeutet ist, ist es im alten Deutschen Reiche zu einer Finanzverfassung so gut wie gar nicht gekommen; insbesondere hat es eine eigentliche Reichssteuer, abgesehen von dem „Kammerzieler" (S. 189) und dem „Gemeinen Pfennig" (S. 189) niemals gegeben. Die fortgesetzt weiter um sich greifende Dezentralisation schwächte die Reichsgewalt derart, daß sie auch auf diesem Gebiete zu einer straffen Zusammenfassung nicht gelangen konnte. Um so wichtiger wurde die Ausbildung eines geordneten Finanzwesens für

*) Schwarz und Strutz, Der Staatshaushalt und die Finanzen Preußens (1900—04). Fuisting, Die preußischen Gesetze über die direkten Steuern (I, II, III, 7., 2., 3. A. 05/07); Grundzüge der Steuerlehre (02). Herrfurth, Das preuß. Etats-, Kassen- und Rechnungswesen (4. A. 05). Ferner Kommentare zum EinkStG. von Fernow (8. A. 13), Fuisting (7. A. 07), Wilmowski (2. A. 07); ErgStG. von Fernow (4. A. 07), Hammermeister (4. A. 09), Strutz (4. A. 09); StempelsteuerG. von Böhm und Sontag (5. A. 11), Heinitz (4. A. 13), Hummel und Specht (09), Loeck (7. A. 11), Quednau (11. A. 02); KAG. von Adickes (5. A. 11), Nöll-Freund (7. A. 10), Strutz (4. A. 08); Kreis- u. ProvinzialabgabenG. von Freund (07), Schmidt (06).

die mehr und mehr erstarkende Territorialgewalt der Landesherren. Wie sich hierbei, besonders in Preußen, aus der Beseitigung des wichtigsten finanziellen Rechts der Landstände, des Steuerbewilligungsrechts, die absolute Monarchie entwickelte, ist S. 509 dargestellt. Der Anfang der Geschichte eines geordneten bis in die neueste Zeit weiter entwickelten Finanzwesens in Preußen ist um die Wende des 16. und 17. Jahrhunderts zu setzen.

Die Grundlagen des preußischen Finanzwesens führen auf den Großen Kurfürsten zurück (oben S. 509). Mit dem Aufhören des ständischen Steuerbewilligungsrechts wurden immer regelmäßiger vor Beginn einer Wirtschaftsperiode Voranschläge („Etats", oben S. 455) aufgestellt, in Preußen zum ersten Male 1688 („Generalfinanzetat"), die aber zunächst nur eine innere Angelegenheit des Staatshaushalts waren und daher auch nicht veröffentlicht wurden. Die AKO. vom 17. Jan. 1820, betr. den Staatshaushalt und das Staatsschuldenwesen, ordnete dagegen die Veröffentlichung des Hauptfinanzetats von 3 zu 3 Jahren an, damit jedermann von dem Zustande der Finanzen unterrichtet werde und sich überzeuge, daß nicht mehr als unumgänglich nötig an Abgaben gefordert werde; auch jetzt noch hatte also der Etat nur finanzpolitische, nicht staatsrechtliche Bedeutung. Dies änderte sich erst mit der PrVU.

2. Begriff der Finanzverwaltung.

Über den Begriff der Finanzverwaltung überhaupt vgl. oben S. 441. Es gilt für die preußische Finanzwirtschaft alles das, was dort vom Reiche gesagt ist; nur ist ein Teil der früher allein beim Staate liegenden Finanzverwaltung in neuerer Zeit auf die Selbstverwaltungskörper (Kommunen, Kommunalverbände) übergegangen (vgl. S. 702).

b. Das Staatsvermögen.

1. Begriff des Fiskus.

Der preußische Staat als Subjekt der Finanzwirtschaft heißt Fiskus, im engeren Sinne „Landesfiskus" im Gegensatze zum Reichsfiskus genannt. Über seine Einteilung in Ressorts, seine vermögensrechtlichen Beziehungen und seine Privilegien vgl. oben S. 446 ff. und V. I § 17a.

Das Allgemeine Landrecht definiert den Fiskus noch als den Inbegriff der Staatseinkünfte; vgl. ALR. II, 14, 1: „Alle Arten der Staatseinkünfte, welche aus dem Besteuerungsrechte, aus dem besonderen Staatseigentume, den nutzbaren Regalien und anderen Staatsabgaben fließen, werden unter der Benennung des Fiskus begriffen und haben besondere

Vorzugsrechte." Es kennt also den Fiskus noch nicht als ein einheitliches Rechtssubjekt, sondern nur als eine Summe subjektiver Rechte.

2. Einteilung des Staatsvermögens.

Für das Objekt der preußischen Finanzwirtschaft, das Staatsvermögen, gilt ebenfalls (vgl. S. 447) die Einteilung in aktives und passives Staatsvermögen (Staatsschulden).

α. Aktives Vermögen.

a. Das Verwaltungsvermögen (S. 447) des preußischen Staates besteht nicht nur im wesentlichen aus den für den staatlichen Betrieb bestimmten Dienstgebäuden wie im Reiche, sondern es sind dazu auch öffentliche Straßen (vgl. aber L. I § 29 II b 3 α bezüglich der Übertragung des Eigentums an den Chausseen auf die Provinzen), die Wasserläufe erster Ordnung (PrWasserG. vom 7. April 1913 § 7) und in der Regel die Häfen mit ihren Anlagen zu rechnen.

b. Das Finanzvermögen (S. 449) enthält namentlich die staatlichen gewerblichen Betriebe, gewisse Fonds und die Staatsgüter und Forsten (unten S. 698).

Zu den gewerblichen Betrieben rechnen außer den Staatseisenbahnen und den staatlichen Bergwerken, Hütten und Salinen auch die seit 1763 staatlich betriebene Königliche Porzellanmanufaktur in Berlin-Charlottenburg und die Seehandlung (mit dem von ihr abhängigen Kgl. Leihamt), ein 1772 als Aktiengesellschaft gegründetes, 1820 in ein Staatsinstitut verwandeltes Bankinstitut, deren Firma „Generaldirektion der Seehandlungssozietät" durch PrG. vom 4. August 1904 in „Königliche Seehandlung (Preuß. Staatsbank)" geändert ist, unter Erhöhung ihres eigenen Kapitals (33 Mill. M.) um 65 Mill. M. Dagegen ist die 1765 als Staatsanstalt gegründete Preußische Bank, an welcher seit 1846 die Beteiligung von Privaten gestattet war, jetzt durch die Reichsbank ersetzt worden. Vgl. hierüber, sowie über die mit staatlicher verzinslicher Einlage arbeitende, unter staatlicher Leitung stehende Preußische Zentralgenossenschaftskasse G. § 7 c 3 α, β, 5 α, β, über die Beteiligung des Staats an der Bergwerksgesellschaft Hibernia H. I § 22[2].

Ein Fonds der oben erwähnten Art war der, namentlich von Friedrich Wilhelm I. angelegte und von Friedrich d. Gr. außerordentlich vermehrte Staatsschatz, welcher den alleinigen Zweck hatte, bei außergewöhnlichen Ausgaben im Kriege als Aushilfe zu dienen. Schon Friedrich Wilhelm I. hinterließ ihn

(1740) in Höhe von 9 Millionen Talern; beim Tode Friedrichs d. Gr. (1786) betrug er dagegen bereits 60 Millionen Taler. Der auf Grund der AKO. vom 17. Januar 1820 neu gebildete Staatsschatz wurde durch PrG. vom 18. Dezember 1871 aufgehoben.

Über den Reichskriegsschatz vgl. oben S. 449, über den Ausgleichsfonds für die Eisenbahnverwaltung G. § 16[19].

β. Passives Vermögen (Staatsschulden).

Auch für das preußische Finanzwesen (vgl. oben S. 451 und G. § 16) sind naturgemäß verzinsliche und unverzinsliche, schwebende und dauernde, unfundierte und fundierte Staatsschulden zu unterscheiden. Im einzelnen ist zu bemerken:

a. Die Ausgabe von Papiergeld und von sog. Prämienanleihen, d. h. Anleihen, deren Zins als Gewinn verlost wird, ist der Reichsgesetzgebung vorbehalten (S. 380 und G. § 16[43]). Diese Staatsschulden sind also in Preußen nur noch auf reichsgesetzlicher Grundlage möglich.

b. Hingegen werden sonstige Staatsanleihen und zwar nur auf Grund eines Gesetzes (PrVU. Art. 103) aufgenommen. Dies geschieht durch Ausgabe (Begebung, Emission) von Schuldverschreibungen (Obligationen) auf den Inhaber (vgl. oben S. 452 und G. § 16 b 1 α) meist in der Weise, daß das große Publikum zur Gewährung von Teilen des Darlehns durch einen Prospekt aufgefordert und die Anleihe demnächst an „Zeichenstellen" öffentlich gezeichnet wird (Subskription). Bisweilen wird die Anleihe an Mittelspersonen, meist an eine Gruppe von Bankhäusern (Preußenkonsortium, G. § 17[1]) zum Weitervertrieb übergeben (Negoziation).

Diese Inhaberpapiere können, wie diejenigen im Reiche, durch Eintragung in das Staatsschuldbuch auf den Namen eines bestimmten Gläubigers umgeschrieben und so gesichert werden (vgl. hierüber Staatsschuldbuchgesetz in der Neufassung vom 27. Mai 1910, sowie oben S. 452 und G. § 16[26]; über die Begründung von Buchschulden ohne Umwandlung vgl. § 2 des genannten Gesetzes und G. § 16[24]).

Die in den Jahren 1848—1869 aufgenommenen preußischen Staatsanleihen sind durch PrG. vom 19. Dezember 1869 „konsolidiert" worden, d. h. die damals bestehenden mehreren, unter verschiedenen Bedingungen ausgegebenen Anleihen sind zur

Vereinheitlichung durch eine Anleihe ersetzt worden. Man bezeichnet daher die preußischen Staatsschuldscheine als „Konsols."

Die Anleihen bilden eine dauernde, verzinsliche Schuld. Eine Zwangstilgung von jährlich mindestens 3/5 % der jeweiligen Staatskapitalschuld ist vorgeschrieben durch PrG. vom 8. März 1897 (geändert durch PrG. vom 3. Mai 1903, betr. die Bildung eines Ausgleichsfonds für die Eisenbahnverwaltung; vgl. G. § 16 [19]).

c. Endlich werden auch in Preußen auf Grund des jährlichen Etatsgesetzes nach Anordnung des Finanzministers zur vorübergehenden Verstärkung des Betriebsfonds der Generalstaatskasse (S. 682), mitunter auch auf Grund von besonderen Gesetzen zu andern Zwecken (vgl. z. B. PrG. vom 4. August 1904 wegen Erhöhung des Grundkapitals der Seehandlung), Schatzanweisungen (S. 453) bis zu einem bestimmten Gesamtbetrage und Verfalltage ausgegeben. Die Schatzanweisungen bilden eine schwebende, verzinsliche oder unverzinsliche Schuld.

Sie sind im Gegensatz zu den Anleihen, deren Rückzahlung im Belieben des Staates steht, während den Gläubigern ein Kündigungs- und Rückforderungsrecht nicht zusteht, zu bestimmten Zeiten rückzahlbar, daher den Kursschwankungen in geringerem Maße unterworfen als die Anleihen.

Eine neue Art von Schatzanweisungen — 400 Millionen Mark in 16 Serien, von denen alljährlich eine durch Auslosung zur Rückzahlung bestimmt wird — wurde Anfang 1914 begeben.

d. Die Verwaltung des Staatsschuldenwesens liegt der als gesonderte Behörde bereits durch die Verordnung vom 17. Januar 1820 errichteten Hauptverwaltung der Staatsschulden ob (vgl. PrG. vom 24. Februar 1850, geändert durch Gesetze vom 29. Januar 1879 und 13. Februar 1884, sowie das StaatsschuldbuchG. §§ 1, 27). Sie steht unter der Kontrolle der Staatsschuldenkommission, die aus je 3 Mitgliedern des Herren- und des Abgeordnetenhauses und dem Präsidenten der Oberrechnungskammer zusammengesetzt ist. Über die Verbindung mit dem Reichsschuldenwesen vgl. S. 271.

e. Eine weitere Art der Staatsschuld begründen endlich die auf Grund der Hinterlegungsordnung („HO.").

vom 21. April 1913 (früher 14. März 1879) bei den „Hinterlegungsstellen", den Amtsgerichten (früher der Bezirksregierung, in Berlin der Ministerial-, Militär- und Baukommission), hinterlegten Gelder. Diese Summen gehen in das Eigentum des Staates über (HO. § 6, depositum irregulare, L. II § 74 e) und werden zurzeit mit 2½% verzinst, regelmäßig jedoch nur 10 Jahre lang (HO. §§ 7 ff., 25 ff., KglV. vom 2. Februar 1914).

f. Die fundierte und schwebende Staatsschuld Preußens belief sich am 1. April 1912 auf etwas über 9,4 Milliarden Mark.

3. Für die Handhabung des Kassenwesens besteht in Preußen eine Generalstaatskasse, die, abgesehen von den Spezialkassen (der Generallotterie-, Generalmilitär- und Staatsschuldentilgungskasse), die einzige zentrale Kasse ist. Unter ihr stehen die Regierungshauptkassen für die Regierungsbezirke, denen wieder die Kreiskassen untergeordnet sind. Neben den Kreiskassen bestehen noch gewisse besondere Kassen, so die Domänen- und Forst-, die Oberzollkassen, die Gerichtskassen (Z. I § 22[3]) usw.

Die neuzeitlichen Erleichterungen des Zahlungsverkehrs (Reichsbankgiroverkehr, Postscheckwesen) sind auch dem staatlichen Kassenwesen in weitem Umfange dienstbar gemacht; vgl. G. §§ 5 b 2, 6.

c. Der Staatshaushalt.

Über die Begriffe „Staatshaushalt", „Etat", „Budget" vgl. oben S. 455.

1. Die Feststellung des Etats.

a. Art der Feststellung.

a. „Alle Einnahmen und Ausgaben des Staats müssen für jedes Jahr im voraus veranschlagt und auf den Staatshaushalts-Etat gebracht werden. Letzterer wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt" (PrVU. Art. 99). Der Staatshaushalts-Etat (Voranschlag) wird zuerst dem Abgeordnetenhause vorgelegt und kommt dann so, wie dieses ihn beschließt, an das Herrenhaus. Letzteres kann Abänderungen in einzelnen Punkten nicht mehr vornehmen, sondern den Etat nur im ganzen annehmen oder ablehnen (PrVU. Art. 62, S. 575).

Die Finanzperiode des preußischen Staates ist hiernach, wie die des Reichs, eine einjährige. Sie lief früher vom 1. Januar bis zum 31. Dezember; seit dem PrG. vom 29. Juni 1876 läuft sie, wie die des Reichs, vom 1. April bis zum 31. März.

b. über die Grundsätze, nach denen der Etat aufgestellt werden soll, enthält die PrVU. keine Vorschriften. Sie sind aber jetzt festgelegt in dem Staatshaushalts- (sog. Komptabilitäts-) gesetz vom 11. Mai 1898 (ergänzt durch Art. II des PrG. vom 22. März 1912) nebst Ausführungsanweisung vom 8. Juni 1898. Das Staatshaushaltsgesetz bestimmt zunächst die Einrichtung des Voranschlags und seine Mitteilung an die Oberrechnungskammer (§§ 1—12), ferner die Handhabung des Voranschlages (§§ 13—38), endlich den Abschluß und die Legung der Rechnung (§§ 39—54). Demgemäß ergibt sich folgender Verlauf: Die einzelnen Ressorts reichen die von ihnen entworfenen Spezialetats nach Verständigung mit dem Finanzminister über Mehrbedürfnisse bei letzterem ein. Der Finanzminister legt den Hauptetat dem Staatsministerium vor, in dem er jedoch nicht überstimmt werden kann (S. 601). Mit Ermächtigung des Königs (S. 597) wird sodann der Entwurf des „Gesetzes betr. die Feststellung des Staatshaushaltsetats für das Etatsjahr . . .“ nebst dem Staatshaushaltsetat, dem als besondere Anlage beigefügten Etat der Preußischen Zentralgenossenschaftskasse und den Spezialetats (vgl. z. B. das alljährlich im JMBl. veröffentlichte Verzeichnis der Kapitel und Titel der Etats der Justizverwaltung) dem Abgeordnetenhause vorgelegt (PrVU. Art. 62), um nach dessen Beschlußfassung an das Herrenhaus zu gelangen. Nach gesetzlicher Feststellung des Etats ist er mit den Spezialetats durch die Staatsregierung der Oberrechnungskammer mitzuteilen (KomptG. § 9), deren Revision ja alle Rechnungen unterliegen, durch die die Ausführung des Staatshaushaltsetats und seiner Unterlagen dargetan wird (oben S. 604 und PrG. vom 27. März 1872 § 9). Anderseits werden für die ausführenden Behörden und Kassen auf Grund des Staatshaushalts- und der Spezialetats „Kassenetats“ als Grundlage für die Erhebung der Einnahmen und Leistung der Ausgaben ausgefertigt (KomptG. §§ 10 ff., z. B. für jeden Oberlandesgerichtsbezirk, §§ 1 ff. der Etatsvorschriften für die Justizverwaltung vom 8. Januar 1914). über die weitere Behandlung s. unten 5.

β. Die Form des Etatsgesetzes.

a. Während der Reichshaushaltsetat in den ordentlichen und den außerordentlichen Etat, je mit Einnahmen und Ausgaben, zerfällt und jeder dieser Etats in sich balanziert, eine Einrichtung, die mit den Grundsätzen über die Deckung außerordentlicher Bedürfnisse des Reichs zusammenhängt (vgl. oben S. 457), faßt der preußische Staatshaushaltsetat die Einnahmen (ordentliche und außerordentliche) und die Ausgaben (dauernde sowie einmalige und außerordentliche) zusammen und zwar nach Gruppen.

Ordentliche Einnahmen:	Dauernde Ausgaben:
A. Einzelne Einnahmezweige	A. Betriebs-, Erhebungs- und Verwaltungskosten der einzelnen Einnahmezweige
B. Dotationen und allgemeine Finanzverwaltung	B. Dotationen und allgemeine Finanzverwaltung
C. Staatsverwaltungseinnahmen	C. Staatsverwaltungsausgaben.

Wie diese Zusammenstellung zeigt, entsprechen die einzelnen Gruppen auf beiden Seiten einander: Diejenigen zu A umfassen die sog. Überschußverwaltungen (Domänen, Forsten — abzüglich der darauf dem Kronfideikommißfonds angewiesenen Rente von 7 719 295 M., oben S. 562 — Steuern, Lotterie, Seehandlung, Münze, Staatswerke, Eisenbahnen), die zu B die Staatsschulden, den Zuschuß von 10 Mill. Mark zur Rente des Kronfideikommißfonds, S. 562, die Beiträge zu den Ausgaben des Reichs usw., die zu C die sog. Zuschußverwaltungen, d. h. die eigentlichen, der Erfüllung der Staatsaufgaben dienenden Verwaltungszweige: hier finden unter den Ziffern I—X das Staatsministerium und die einzelnen Ministerien sowie die meisten von ihnen ressortierenden Behörden ihre Stelle. Auch der preußische Etat ist mithin Bruttoetat (S. 460). Für das Jahr 1913 schloß er auf beiden Seiten mit gegen 4,6 Milliarden Mark ab.

b. Der dem jährlichen Etatsgesetze beigefügte und in der Gesetzsammlung veröffentlichte Staatshaushaltsetat (vgl. oben S. 683) ist in Einnahmen und Ausgaben in für sich durchlaufende Kapitel gegliedert, die wieder in Titel zerfallen. Letztere sind jedoch im Hauptetat nicht einzeln aufgeführt, aber aus den, den Hauptgegenstand der Landtagsverhandlungen bildenden Spezialetats ersichtlich.

γ. Die Bedeutung des Etatsgesetzes.

a. Über die Bedeutung des Etatsgesetzes als eines Gesetzes im formellen Sinne vgl. S. 456.

b. Daß durch den Etat Privatrechte oder Privatpflichten weder begründet noch aufgehoben werden, hebt § 8 des KomptG. ausdrücklich hervor.

c. Was die Bedeutung des Etats für das staatsrechtliche Verhältnis zwischen Regierung und Landtag anlangt, so ist — unter Hinweis auf die, freilich zum Teil etwas abweichende Rechtslage im Reiche (S. 459) — zu unterscheiden:

1) Ein Einnahmebewilligungsrecht steht dem Landtage grundsätzlich nicht zu. Steuern und Abgaben für die Staatskasse dürfen freilich nach PrVU. Art. 100 nur erhoben werden, soweit sie in den Staatshaushaltsetat aufgenommen oder durch besondere Gesetze angeordnet sind. Einmal bestehende Steuern und Abgaben werden aber nach Art. 109 forterhoben, bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden; ihre Erhebung ist also auch dem Landtage gegenüber nicht von der Aufnahme in den Etat abhängig, wenn diese auch regelmäßig erfolgt. Ebenso folgt aus KomptG. § 2[1], wonach in den Staatshaushaltsetat auch Erlöse aus der Veräußerung beweglichen oder unbeweglichen Staatseigentums aufzunehmen sind, keineswegs, daß die Veräußerung von Staatseigentum zur zivil- oder staatsrechtlichen Wirksamkeit der Zustimmung des Landtags bedarf. Sie ist vielmehr im Verwaltungswege zulässig, soweit nicht Sondervorschriften bestehen (vgl. L. III Anh. II B c).

Unter Abgaben i. S. des Art. 100 sind entsprechend der vorkonstitutionellen Sprechweise, aber abweichend von der jetzigen Begriffsbestimmung (S. 460) nur die indirekten Steuern zu verstehn, also nicht Gebühren. Letztere können zwar nach Art. 102 von Staats- oder Kommunalbeamten auch nur auf Grund des Gesetzes erhoben werden. Die herrschende Ansicht bezieht dies jedoch nur auf die sog. Dienergebühren oder Sporteln, d. h. die den Beamten selbst zufließenden Gebühren, nicht auch auf die Fiskusgebühren, die vielmehr grundsätzlich durch Kgl. Verordnung eingeführt werden können. Das Recht auf Gebührenerhebung kann auch weiter verliehn und die Verleihung delegiert werden (vgl. die Kgl. Erlasse vom 4. September 1882 und 28. Januar 1908 und KAG. § 5, sämtlich die Verleihung des Rechts auf Erhebung von Verkehrsabgaben, wie Brücken-, Chausseegeld, betreffend). In zahlreichen Fällen ist die Gebührenerhebung heute allerdings durch Reichs- und Landesgesetze geregelt (Gerichtskosten usw.).

2) Auch ein unbeschränktes Ausgabenbewilligungsrecht des Landtags ist richtiger Ansicht nach nicht anzuerkennen, insofern dieser notwendige Ausgaben (z. B. auf Grund des Richterbesoldungsgesetzes oder einer gerichtlichen Verurteilung des Fiskus) nicht verweigern darf.

3) Über die Bedeutung des Etatsgesetzes für die Ver-

antwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Landtage vgl. das S. 458 über den Reichshaushaltsetat Gesagte sowie S. 604 und PrVU. Art. 104: „Zu Etats-Überschreitungen ist die nachträgliche Genehmigung der Kammern erforderlich." Gesetzesform ist nicht vorgeschrieben.

Etatsüberschreitungen sind nach § 19 des OberrechnungskammerG. vom 27. März 1872 (in der Fassung des Ges. vom 22. März 1912) alle Mehrausgaben, die gegen die einzelnen Kapitel und Titel des Staatshaushaltsetats oder gegen die vom Landtage genehmigten Titel der Spezialetats (S. 683) stattgefunden haben; ausnahmsweise können bei „übertragbaren" Titeln die Mehrausgaben bei dem einen durch Minderausgaben bei dem andern ausgeglichen werden und bei bestimmten Titeln die Mehrausgaben in den kraft ausdrücklicher Anordnung dem Ausgabesoll zufließenden Einnahmen ihre Deckung finden.

Die Nachweisung der Etatsüberschreitungen i. e. S. und der außeretatmäßigen Ausgaben (vgl. oben S. 459) ist jedesmal im folgenden Jahre dem Landtage zur Genehmigung vorzulegen (vgl. noch KomptG. § 47 II). Die Erinnerungen der Rechnungslegung werden durch diese Genehmigung nicht berührt (OberrechnungskammerG. § 19 III, s. auch oben S. 478).

2. Die Einnahmen des Staats.

In Anerkennung des früheren Rechtszustands (vgl. oben S. 166) bestimmt § 18 des KomptG., daß von der Einziehung der dem Staate zustehenden Einnahmen nur im Einzelfall und, abgesehn von der Unmöglichkeit der Einziehung, nur auf Grund gesetzlicher oder königlicher Ermächtigung abgesehen werden darf und nur unter gleicher Voraussetzung vereinnahmte Beträge zurückerstattet werden dürfen. Über Aufhebung der von den Behörden abgeschlossenen Verträge zum Nachteile des Staats s. KomptG. § 37 III, über Nichteinziehung von Beträgen, die an öffentliche Kassen zu wenig ein- oder von ihnen zu viel ausgezahlt sind, OberrechnungskammerG. § 17a (eingefügt durch PrG. vom 22. März 1912), über Niederschlagung von Defekten unten S. 701.

a. Steuern.

Die wichtigsten Einnahmen des Staats fließen — außer aus den Staatseisenbahnen (S. 698) — aus der Erhebung der Steuern. Über Begriff und Einteilung der Steuern und ihren Unterschied von Gebühren vgl. oben S. 460.

Die erste Regelung des Steuerwesens erfolgte in Preußen durch das Finanzedikt vom 27. Oktober 1810, dem in den nächsten Jahren verschiedene Gesetze zur weiteren Vereinheitlichung der Besteuerung unter Berücksichtigung des im 19. Jahrhundert

beginnenden Aufschwungs von Handel und Gewerbe folgten. Die direkten Steuern haben durch das PrG. vom 30. Mai 1820 ihre grundlegende Ausgestaltung erfahren, welche noch bis in die neueste Zeit hinein maßgebend geblieben ist, während die indirekten Steuern, abgesehen von wenigen Resten (unten b), auf das Reich übergegangen sind.

Die jüngste Steuerreform in Preußen erfolgte durch den Finanzminister von Miquel (1891—1893).

a. Die direkten Steuern.

Die direkten Steuern (S. 460) umfassen die Auflagen, welche unmittelbar das Einkommen oder das Vermögen der Steuerpflichtigen treffen. Zu ihnen gehören zurzeit: die Einkommensteuer sowie die Ergänzungs- (Vermögens-) steuer (unten 1) und die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer (unten 2). Von diesen werden auf Grund des Einkommensteuergesetzes vom 24. Juni 1891 (neu gefaßt durch PrG. vom 19. Juni 1906, weiter geändert durch PrG. vom 18. Juni 1907 und 26. Mai 1909) und des seit dem 1. April 1895 in Kraft befindlichen Ergänzungssteuergesetzes vom 14. Juli 1893 (ebenfalls neugefaßt unter dem 19. Juni 1906 und geändert durch PrG. vom 26. Mai 1909), seit dem 1. April 1895 nur die Einkommen- sowie die Ergänzungssteuer als eigentliche Staatssteuern erhoben, während von dem gleichen Tage an die bisher vom Staat erhobenen Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer zwar vom Staate noch veranlagt und verwaltet werden, aber den Gemeinden für kommunale Zwecke überlassen worden sind; diese Steuern sind daher in Wirklichkeit Gemeindesteuern.

Ihre Veranlagung durch den Staat geschieht deshalb, weil sie für gewisse staatliche Verwaltungsgebiete von Bedeutung geblieben ist. Insbesondere steht das Grundbuchwesen mit der Grund- und Gebäudesteuer in enger Verbindung (S. 692 ff.). — Die Erhebung der oben angeführten Staatssteuern erfolgt übrigens durch die Gemeinden (StaatssteueraufhebG. vom 14. Juli 1893 und KglV. vom 22. Januar 1894).

1) Einkommen- und Ergänzungs- (Vermögens-) steuer.

α) Einkommensteuer.

In Preußen war 1810/11 neben der die frühere Akzise (S. 509) ersetzenden Konsumtions- und Luxussteuer auf dem flachen Lande und in den kleinen Städten, wo einzelne

Konsumtionssteuern ermäßigt wurden, eine jährliche Kopfsteuer von 12 Groschen für jede Person über 12 Jahre eingeführt worden. Das Jahr 1812 brachte bereits eine Vermögens- und Einkommensteuer, die aber keinen dauernden Bestand hatte. Durch das S. 687 erwähnte PrG. vom 30. Mai 1820 wurde an Stelle der Kopfsteuer, aber auch nur auf dem Lande und in den nicht mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Städten eine Klassensteuer mit fünf (später mehr) Klassen (nach der sozialen Schichtung der Bevölkerung) eingeführt. Diese wurde durch das PrG. vom 1. Mai 1851 für Personen mit Einkommen bis zu 1000 Talern beibehalten, im übrigen durch eine klassifizierte Einkommensteuer ersetzt, deren Stufen lediglich nach dem Einkommen abgegrenzt waren. Die Gesetze vom 25. Mai 1873 hoben vom 1. Januar 1875 an die Mahl- und Schlachtsteuer auf und führten in den davon berührten Städten die Klassensteuer ein, welch letztere nun überall von den Personen bis zu 1000 Talern Jahreseinkommen in 12 Stufen nach Maßgabe des Einkommens erhoben wurde. Tatsächlich war damit die Umwandlung in eine Einkommensteuer vollzogen. Hieran anschließend führte sodann die Miquelsche Steuerreform durch die oben erwähnten Gesetze die allgemeine Einkommensteuer ein.

Die als Gemeindesteuer in beschränktem Maße noch zugelassene Schlachtsteuer ist seit dem 1. April 1910 durch § 13 des ZolltarifG. vom 25. Dezember 1902 von Reichswegen beseitigt.

a) Träger der Steuerlast.

Bei der Einkommensteuer ruht die Steuerpflicht auf jedem Preußen, es sei denn, daß er ohne preußischen Wohnsitz länger als zwei Jahre sich im Auslande aufhält; ferner auf den Angehörigen anderer Bundesstaaten, die ohne Heimatswohnsitz in Preußen wohnen oder ohne deutschen Wohnsitz sich in Preußen aufhalten; endlich auf jedem Ausländer, welcher in Preußen seinen Wohnsitz oder Erwerbsaufenthalt hat oder sich länger als ein Jahr aufhält; außerdem aber auf allen auch außerhalb Preußens befindlichen Personen ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit bezüglich der von Preußen gezahlten Gehälter und Pensionen, der Einkünfte aus in Preußen belegenen Grundstücken, Gewerbe- und Handelsanlagen (im einzelnen vgl. EinkStG. §§ 1, 2).

Steuerpflichtig sind nicht nur natürliche Personen (deren Veranlagung nach Haushaltungen erfolgt), sondern auch gewisse Erwerbsgesell-

schaften, seit der Novelle vom 19. Juni 1906 insbesondere auch die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (vgl. §§ 1, 4–6, 2 b).

Steuerbefreiungen gibt es heute nur ausnahmsweise (vgl. PrVU. Art. 101, der die Einführung — individueller — Bevorzugungen verbietet), so für die Mitglieder des Kgl. Hauses, des Fürstlichen Hauses Hohenzollern und die „Depossedierten", vgl. S. 536. Es sind ferner befreit die fremden Gesandten und Bevollmächtigten zum Bundesrate (§ 3). Endlich braucht von einem Einkommen unter 900 M. keine Einkommensteuer entrichtet werden. Vgl. S. 690.

Die Steuerfreiheit der Standesherren ist durch PrG. vom 18. Juli 1892 gegen einmalige Kapitalabfindung aufgehoben (S. 535).

Nach §§ 1, 2 des Reichsbesteuerungsgesetzes vom 15. April 1911 ist das Reich von allen Staatssteuern mit Ausnahme der Abgaben von Malz und Bier befreit, kann jedoch zu Beiträgen, die von Grundeigentümern erhoben werden, denen durch im öffentlichen Interesse unterhaltene Veranstaltungen eines Bundesstaates besondere Vorteile erwachsen, sowie zu Gebühren (abgesehen von Gerichtsgebühren) herangezogen werden.

b) Gegenstand der Besteuerung

ist das reine Einkommen aus Kapitalvermögen, Grundbesitz, Handel und Gewerbe einschließlich des Bergbaues sowie sonstiger gewinnbringender Tätigkeit und Rechten auf periodische Hebungen (§§ 5 ff.).

Die Veranlagung erfolgt bei physischen Personen nach dem tatsächlichen oder mutmaßlichen Jahresergebnis des unmittelbar vorangegangenen Kalender- oder Wirtschaftsjahrs, bei Kaufleuten dagegen, sofern sie Handelsbücher (HGB. §§ 38 ff.) führen, hinsichtlich des Geschäftsgewinns aus Handel, Gewerbe und Bergbau sowie bei allen nichtphysischen Personen nach dreijährigem Durchschnitt. Das steuerpflichtige Einkommen der nichtphysischen Personen (mit Ausnahme der GmbH., §§ 15, 16) bemißt sich nach den Dividenden zuzüglich der Beträge zur Tilgung der Schulden und des Grundkapitals, zur Verbesserung und Geschäftserweiterung sowie zur Bildung des Reservefonds, aber abzüglich von $3\frac{1}{2}$ % des eingezahlten Grundkapitals.

Die Steuersätze (§§ 17 f.) sind je nach der Höhe des Einkommens verschieden. Das steuerpflichtige

Einkommen beginnt bei mehr als 900 M., der Steuersatz beträgt 0,62% = 6 M.; er steigt dann bis 9500 M. auf 3%, bleibt in dieser Höhe bis zu einem Einkommen von 30500 M. und steigt von hier an wieder bis auf 4%, bei einem Einkommen von 100000 M. (Progressivsteuer).

Seit 1. April 1909 wird nach § 8 des BesoldungsG. vom 26. Mai 1909 „bis zur organischen Neuordnung der direkten Staatssteuern" bei den Einkommensteuerstufen von mehr als 1200 M. an ein Steuerzuschlag von 5—50% erhoben. Über Steuerermäßigungen (wegen gesetzlicher Unterhaltsverpflichtungen oder außergewöhnlicher Belastungen) vgl. §§ 19 bis 20 a in der Fassung vom 26. Mai 1909.

c) Die Veranlagung

(§§ 32 ff.), der eine Voreinschätzung durch eine Voreinschätzungskommission (Gemeindevorstand, ernannte und gewählte Mitglieder) vorangeht, erfolgt durch die Veranlagungskommission (Landrat oder Regierungskommissar, ernannte und gewählte Mitglieder) nach Kreisen. Jeder bereits mit mehr als 3000 M. veranlagte oder besonders aufgeforderte Steuerpflichtige ist zur Abgabe einer Steuererklärung (§§ 25 ff.) verpflichtet. Die Steuersätze für die Einkommen bis 3000 Mark werden von der Voreinschätzungskommission vorgeschlagen und vom Vorsitzenden der Veranlagungskommission, falls er sie nicht beanstandet, festgesetzt. Im übrigen setzt die Veranlagungskommission die Steuersätze fest.

Wissentlich unrichtige Steuererklärungen werden mit dem vier- bis zehnfachen Betrage des hinterzogenen Steuerbetrages und, falls eine Verkürzung des Staates nicht stattgefunden hat, mit dem vier- bis zehnfachen Betrage der beabsichtigten Verkürzung, mindestens aber mit 100 M. Geldstrafe bestraft oder, statt dieser Strafe, falls die wissentlich unrichtigen Angaben nicht in der Absicht der Steuerhinterziehung erfolgt sind, mit Geldstrafe von 20—100 M. Daneben erfolgt die Einziehung der hinterzogenen Steuer (§§ 72 ff. des EinkSteuerGes. vom 19. Juni 1906). Vgl. noch den „Generalpardon" in § 68 des WehrbeitragsG. (S. 473).

d) Rechtsmittel.

Gegen das Ergebnis der Veranlagung steht dem Steuerpflichtigen wie auch dem Vorsitzenden der Veranlagungskommission zu:

bei Veranlagung bis zu 3000 M. Einkommen: der

Einspruch an die Veranlagungskommission, gegen deren Entscheidung die Berufung an die für jeden Regierungsbezirk gebildete Berufungskommission (vgl. ferner § 43 II);

bei Veranlagung zu mehr als 3000 M. Einkommen: die Berufung an die Berufungskommission und demnächst wegen Gesetzesverletzung oder wesentlichen Verfahrensmangels die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht.

Die Rechtsmittelfrist beträgt 4 Wochen (§§ 43 ff. und Z. I § 12 a 2 γ).

β) Ergänzungssteuer.

a) Die Ergänzungssteuer ist eine Vermögenssteuer mit dem Zwecke, einmal auch dasjenige Vermögen, welches keinen direkten Ertrag abwirft — Baustellen, Parks, zinslose Kapitalien —, aber an sich steuerkräftige Werte darstellt, zur Besteuerung heranzuziehn und außerdem den Staat für die an die Gemeinden überwiesene Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer zu entschädigen. Sie „ergänzt" somit die Einkommensteuer.

b) Ergänzungssteuerpflichtig sind alle nach EinkStG. § 1,[1-3] (S. 688) einkommensteuerpflichtigen physischen Personen mit ihrem gesamten Vermögen (in Preußen belegene Grundstücke nebst Zubehör, Bergwerkseigentum, Nießbrauchs- und andere selbständige Rechte und Kapitalvermögen) sowie alle sonstigen physischen Personen, welche in Preußen Grundbesitz oder Anlage- und Betriebskapitalien haben, nach Maßgabe des Wertes derselben (ErgStG. §§ 2 ff.). Vermögen bis zu 6000 M. überhaupt und Vermögen bis zu 20 000 M., falls das Jahreseinkommen 900 M. nicht übersteigt, sind steuerfrei (vgl. ferner § 17[3]).

Von dem Aktivvermögen werden die dinglichen und persönlichen Kapitalschulden außer den sog. Haushaltungsschulden in Abzug gebracht, sofern sie nicht zu dem steuerfreien Vermögen (außerpreußischem Grundbesitz, Bergbau oder Gewerbebetriebe) wirtschaftlich in Beziehung stehen (§ 8). — Abweichend vom ErgStG. wird die Vermögensabgabe nach dem Wehrbeitrags-G. § 11 (S. 473) auch von Aktiengesellschaften und Aktienkommanditgesellschaften erhoben, während die Besitzsteuer nach dem Besitzsteuer-G. § 11 (S. 473) auch nur die physischen Personen trifft.

c) Der Steuersatz beträgt durchschnittlich 1/2 vom Tausend des gemeinen Werts, bei land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken des — regelmäßig niedrigeren — Ertragswerts (des 25-fachen des Reinertrags, § 11 I in der Fassung des Gesetzes vom 26. Mai 1909).

Vgl. den in § 18 des ErgStG. aufgestellten Tarif, der jedoch erhöht ist durch KglV. vom 25. Juni 1895 (um 5,2 Pfg. für jede Mark, vgl. ErgStG. § 49 III) und durch die auch hier nach dem BesoldungsG. vom 26. Mai 1909 zu erhebenden Zuschläge (25%). Über Steuerermäßigungen vgl. Erg.-StG. § 19.

Für die Veranlagung, abgesehen davon, daß eine Voreinschätzung nicht stattfindet, und daß die Unterlassung der Selbsteinschätzung keine Rechtsnachteile nach sich zieht, sowie für die Rechtsmittel (Einspruch, Berufung, Beschwerde) gilt im wesentlichen das gleiche wie bei der Einkommensteuer; die Veranlagung erfolgt jedoch für eine Periode von drei Steuerjahren (§§ 20 ff.).

2) Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer.

Wie bereits bemerkt (oben S. 687), sind diese Steuern keine staatlichen Steuern mehr, sondern den Gemeinden überlassen.

α) Die Grundsteuer

(GrundsteuerG. vom 21. Mai 1861) ist eine kontingentierte Steuer, d. h. eine Steuer, bei der zunächst die zu erzielende gesamte Steuersumme festgestellt und diese dann auf die einzelnen Steuerpflichtigen verteilt wird (Repartitionssystem im Gegensatze zum Quotitätssystem). Das Steuersoll beträgt Mark 39 600 000 (einschl. der neuen Provinzen, PrG. vom 11. Februar 1870, aber ohne Hohenzollern, PrG. vom 2. Juli 1900), welches nach Verhältnis des bei gewöhnlicher Bewirtschaftung sich ergebenden Ertrags, des Grundsteuerreinertrags, auf die einzelnen Grundstücke verteilt wird. Die Ergebnisse werden in den Flurbüchern und Grundsteuermutterrollen (vgl. L. III § 9[18]) vermerkt.

Von der Grundsteuer befreit sind namentlich die Gärten der Königlichen Schlösser, die zu öffentlichem Dienst oder Gebrauche bestimmten Grundstücke des Reichs, des Staats und

der Kommunalverbände, ferner gewisse öffentlichen Verkehrs-, Unterrichts-, gottesdienstlichen und Wohltätigkeitszwecken dienende Grundstücke (vgl. KAG. § 24, ReichsbesteuerungsG. vom 15. April 1911).

β) Die Gebäudesteuer

(GebäudesteuerG. vom 21. Mai 1861, 1867 auch in die neuen Provinzen, dagegen nicht in Hohenzollern eingeführt) ist eine Quotitätssteuer (oben α)), bestehend in einem bestimmten Prozentsatz (4 bzw. 2%) des jährlichen Gebäudesteuernutzungswertes. Auch dieser wird in die Flurbücher und die Gebäudesteuerrollen (vgl. L. III § 9[18]) eingetragen.

Von der Gebäudesteuer sind befreit (vgl. oben α) die Königlichen Schlösser und die dem Reiche, dem Staate, den Kommunalverbänden gehörenden, dem öffentlichen Dienste bestimmten Gebäude, ferner Kirchen-, Unterrichts-, Armen- und ähnliche Wohltätigkeitsanstalten, unter der Voraussetzung der Gegenseitigkeit auch die fremden Staaten gehörigen Gesandtschaftsgebäude.

Die Veränderungen im Grundsteuerreinertag und Gebäudesteuernutzungswerte werden in die Fortschreibungsverhandlungen der Katasterämter aufgenommen und alljährlich den Grundbuchämtern zur Berichtigung der Grundbücher mitgeteilt (vgl. L. III § 9[18]).

γ) Die Gewerbesteuer

(GewerbesteuerG. vom 24. Juni 1891) wird erhoben von den in Preußen (außer in Helgoland — wegen Hohenzollern vgl. PrG. vom 2. Juli 1900) betriebenen stehenden Gewerben nach 4 Steuerklassen auf Grund einer durch Steuerausschüsse erfolgenden Veranlagung; vgl. noch GewStG. §§ 3 ff., KAG. § 28, StaatssteueraufhebG. vom 14. Juli 1893 § 4. Die Steuerausschüsse sind für Klasse I und Klasse II—IV verschieden zusammengesetzt. Gegen die Veranlagung steht dem Steuerpflichtigen der Einspruch beim Steuerausschuß, gegen dessen Entscheidung die Berufung an die Regierung (diese auch dem Vorsitzenden des Ausschusses) und hiergegen im Fall einer Gesetzesverletzung oder wesentlicher Verfahrensmängel die Beschwerde beim Oberverwaltungsgericht zu, sämtlich binnen einer Frist von 4 Wochen.

a) Neben dieser allgemeinen Gewerbesteuer ist für den Betrieb von Gast- und Schankwirtschaften sowie des Kleinhandels mit

Branntwein und Spiritus noch eine besondere Betriebssteuer zu entrichten, deren Ertrag den Kreisen zufließt. Die Festsetzung dieser Steuer erfolgt in den Stadtkreisen durch die Gemeindevorstände, im übrigen durch den Landrat (Rechtsmittel: Beschwerde an die Regierung und an den Finanzminister). Vgl. GewStG. § 59 ff., StaatssteueraufhebG. §§ 12 ff.

b) Während die oben besprochene Gewerbesteuer nur erhoben wird vom stehenden Gewerbe, wird außerdem noch, und zwar weiterhin für den Staat, nicht, wie die Gewerbesteuer, für die Gemeinde, eine Wandergewerbesteuer erhoben (PrG. vom 3. Juli 1876). Die Entrichtung dieser Steuer erfolgt durch Lösung eines Gewerbescheins, welcher von der Polizeibehörde meist zusammen mit dem im polizeilichen Interesse auszustellenden Wandergewerbeschein erteilt wird, dessen es zum Gewerbebetrieb im Umherziehen bedarf (vgl. oben S. 346). Unabhängig von dieser sog. Hausiersteuer wird vom Wanderlagerbetriebe (S. 346) noch eine besondere Steuer zum Besten der Gemeinden bzw. Kreise erhoben (PrG. vom 27. Februar 1880).

Staats- und der staatlichen Eisenbahnabgabe unterliegende (H. II § 31 c 1 β b) Privateisenbahnen sind gewerbesteuerfrei (KAG. § 28, anders die Kleinbahnen), dagegen der Gemeindeeinkommensteuer unterworfen (KAG. §§ 33, 45, 46). Das Reich, nicht auch die Reichsbank, ist von der Gewerbesteuer befreit (GewStG. § 3 [1], KAG. § 28 [6]).

c) Im Anschluß an die Veranlagung zur allgemeinen Gewerbesteuer erfolgt nach dem PrG. vom 18. Juli 1900 diejenige der Warenhaussteuer für alle Gewerbesteuerklassen durch den örtlich zuständigen Steuerausschuß der Gewerbesteuerklasse I. Der Warenhaussteuer (Komm. v. Wernicke, 13) unterliegt, wer das stehende Gewerbe des Detailhandels mit mehr als einer der 4 vom Gesetz unterschiedenen Warengruppen betreibt, bei einem Jahresumsatze von mehr als 400 000 Mark. Die Steuer steigt von 1% bis auf 2% des Jahresumsatzes (bei mehr als 1 000 000 M.); sie fließt den Gemeinden zu und ist zur Erleichterung der Gewerbesteuer der kleineren Gewerbetreibenden oder sonst in deren Interesse zu verwenden. Vgl. S. 704 und Z. I § 12 a 2 γ c, H. I § 1 b 3.

b. Die indirekten Steuern.

1) Indirekte Steuern vom Verkehr (oben S. 461) werden in Preußen, nachdem Wechsel-, Börsen- und Spielkartenstempel sowie — in Verbindung mit der Reichsfinanzreform 1906, oben S. 444 ff. — fast gänzlich die Erbschaftssteuer auf das Reich übergegangen sind (S. 470), nur noch in Form der allgemeinen Stempelsteuer erhoben.

Wie oben S. 474 erwähnt, fließt jedoch 1/5 des Rohertrages der Erbschaftssteuer den Bundesstaaten zu. Im RErbschaftssteuerG. vom 3. Juni 1906 §§ 58 ff. ist den Bundesstaaten ferner das Recht eingeräumt, für eigene Rechnung Zuschläge zur Reichserbschaftssteuer zu erheben sowie Abkömmlinge und Ehegatten — die von der Reichssteuer befreit sind, oben S. 472 — mit einer Abgabe von dem Erwerb von Todes wegen und von Schenkungen unter Lebenden zu belasten. Preußen hat jedoch von diesen Rechten bisher keinen Gebrauch gemacht.

Erwähnt sei aber, daß sich die Steuerpflicht hinsichtlich eines bereits vor dem 1. Juli 1906 begründeten Erwerbs nach den Landesgesetzen bestimmt und diese Steuer in die Kasse der Bundesstaaten fließt. Insofern kommt also auch zurzeit das PrErbschaftssteuerG. vom 24. Mai 1891 (Novelle vom 31. Juli 1895, mit Tarif) zur Anwendung. Vgl. ferner JMBl. 07 328.

Bei der Stempelsteuer (PrStempelsteuerG. vom 31. Juli 1895, geändert durch PrG. vom 26. Juni 1909 und neu gefaßt unterm 30. Juni 1909, vgl. ferner ReichsstempelG. S. 470, §§ 7, 105) gründet sich die Steuerpflicht auf den Inhalt einer über einen Rechtsvorgang errichteten Urkunde, ausnahmsweise — bei Miet- und Pachtverträgen — auch auf den Abschluß eines mündlichen Vertrags (§ 1), und zwar richtet sich die Höhe der Steuer entweder ein für allemal nach dem Gegenstande des Geschäfts (sog. Verhandlungsstempel) oder nach dessen Wert (sog. Wertstempel). Die Höhe der einzelnen Steuersätze ergibt sich aus dem dem Gesetze beigegebenen Tarif. Die Steuer wird entrichtet durch Niederschrift der Verhandlung auf Stempelpapier, durch Verwendung von Stempelmarken, durch Einreichung der Urkunde und Einzahlung des Betrags oder endlich in bestimmten Fällen durch Zahlung als Gerichtskosten (StempelStG. § 14, PrGKG. §§ 30, 31). Stempelhinterziehungen werden regelmäßig mit dem vierfachen Betrage des hinterzogenen Stempels, mindestens jedoch mit 3 M. bestraft. Eine Umwandlung der Strafe in Freiheitsstrafe findet nicht statt (§§ 17 ff.).

Befreit von der Entrichtung der Stempelsteuer sind Urkunden im Werte bis 150 M. (in der Regel), Urkunden über Verhandlungen, welche die Erfüllung der Militär- und Steuerpflicht betreffen, Auseinandersetzungs- und Enteignungssachen, Katasterauszüge und Schiedsmannsverhandlungen. Ferner unterliegen nicht der Steuerpflicht der König, die Königin, die

Königlichen Witwen, der Reichs- und der preußische Landesfiskus, öffentliche Anstalten und Religionsgesellschaften (vgl. §§ 4, 5 und HinterlegO. § 43, Stempelfreiheit der Unterschriftsbeglaubigung).

2) Die indirekten Steuern vom Verbrauche

sind sämtlich auf das Reich übergegangen; vgl. hierüber oben S. 465, und über die den Gemeinden überwiesene Mahl- und Schlachtsteuer S. 688, über die beschränkte Befugnis der Gemeinden zur Erhebung von Verbrauchssteuern S. 704.

c. Die Verwaltung der Steuern.

1) Die direkten Steuern

verwaltet als Zentralbehörde die 2. Abteilung des Finanzministeriums für die direkten Steuern, unter ihr die „Abteilung für direkte Steuern, Domänen und Forsten" der Regierungen (S. 607, sog. „Finanzabteilung") als Mittelbehörde.

Von der Abteilung für direkte Steuern, Domänen und Forsten ressortiert auch die Katasterverwaltung unter dem Katasterinspektor mit den Katasterämtern und Katasterkontrolleuren für die Veranlagung und Fortschreibung der Grundsteuer und der Gebäudesteuer (oben S. 692 und L. III § 9[18]).

Für die Stadt Berlin besteht als besondere Mittelbehörde direkt unter dem Finanzministerium „Die Direktion für die Verwaltung der direkten Steuern in Berlin". Dies hängt damit zusammen, daß Berlin weder der Provinz Brandenburg noch dem Regierungsbezirke Potsdam verwaltungsrechtlich untergeordnet ist (oben S. 612).

Die Veranlagung (oben S. 690) erfolgt durch die Kreis- bzw. Gemeindebehörden, die Hebung (oben S. 687) durch die Gemeinden (Gutsbezirke).

2) Die indirekten Steuern

hingegen stehen unter der 3. Abteilung des Finanzministeriums „für die Zölle und indirekten Steuern" als Zentralbehörde. Unter ihr stehen die Oberzolldirektionen (früher Provinzialsteuerdirektionen) als bureaumäßig organisierte Mittelbehörden mit einem Präsidenten an der Spitze. Von ihnen ressortieren die Stempel- und Erbschaftssteuerämter und die Hauptzollämter nebst den unteren Hebestellen und den Beamten des örtlichen Aufsichtsdienstes (vgl. die Verwaltungs-

ordnung für die Königl. Preußischen Zollbehörden vom 15. Januar 1908).

Der preußischen Verwaltung der indirekten Steuern haben sich die Freie Stadt Lübeck, die Fürstentümer Lippe und Waldeck sowie einige oldenburgische Gebietsteile angeschlossen. Außerdem besteht in dem „Thüringischen Zoll- und Steuerverein" seit 1889 zwischen den sächsisch-thüringischen Staaten und den angrenzenden preußischen Gebietsteilen eine Verwaltungsgemeinschaft („Oberzolldirektion für den Thüringischen Zoll- und Steuerverein").

3) Die Beitreibung

der sämtlichen Steuern erfolgt ohne das Erfordernis einer vorgängigen Vollstreckbarkeitserklärung und ohne Mitwirkung der sonst notwendigen Organe (Gerichte, Gerichtsvollzieher) im Wege eines in AGZPO. § 5 für zulässig erklärten Verwaltungszwangsverfahrens (Königl. Verordn. vom 15. November 1899, ergänzt durch V. vom 18. März 1904, S. 652; vgl. L. I § 17 [5], Z. I § 57 [12] und Z. II § 33 [4]). Über die Unzulässigkeit des Rechtswegs vgl. RGZ. 43 293 und RGZ. 83 304; auch der Steuerpflichtige kann nicht auf dem Umweg einer Klage aus Bereicherung oder unerlaubter Handlung die beigetriebenen Abgaben zurückfordern (S. 660). Die Bundesstaaten haben sich hierbei, entsprechend der Rechtshilfe (vgl. Z. I § 24), Beistand zu leisten (RG. vom 9. Juni 1895). Über die bevorzugte Stellung des Fiskus wegen seiner Steuerforderungen im Konkurse vgl. KO. §§ 49 [1] und 61 [2] (Kv. §§ 10c; 13 b 2), bei der Lohnbeschlagnahme LohnbeschlagnahmeG. § 4 [2] (Z. II § 23 [34]).

Übrigens sind auch die Kommunalabgaben in gleicher Weise begünstigt. Vgl. noch RGZ. 83 206 (öffentliche Abgaben i. S. von KO. § 61 [2] sind nur Steuern und den Steuern Ähnliches, also z. B. nicht Kanalisationsgebühren).

4) Eine Doppelbesteuerung

ist an sich möglich, da die staatliche Steuerpflicht regelmäßig nicht nur auf den im Inlande, sondern auch auf den im Auslande wohnenden Inländern und ebenso auch auf den im Inlande wohnenden Ausländern (S. 688) lastet. Ihre Nachteile sind für Reichsangehörige verhindert worden durch das DoppelsteuerG. vom 22. März 1909.

Vgl. hierüber sowie über das für preußische und österreichische Staatsangehörige bedeutsame PrG. vom 18. April 1900 S. 311, über kommunale Doppelbesteuerung S. 705.

β. Die Einnahmen des Staats aus den Domänen und Forsten

werden teils, so bei den Forsten, fiskalischen Weingütern und einzelnen der domänenfiskalischen Bäder (z. B. Bad Ems), durch unmittelbare Bewirtschaftung seitens des Staats, teils, so in der Regel bei den Domänengrundstücken durch Verpachtung erzielt. Über die Entwicklung der Domänen und Forsten aus Eigentum des Landesherrn zu Staatseigentum vgl. S. 510. Die oberste Verwaltung führt das Ministerium für Landwirtschaft, Domänen und Forsten.

In neuerer Zeit beteiligt sich der Staat auch mit Stammeinlagen bei gemeinnützigen Ansiedlungsgesellschaften zur Förderung der inneren Kolonisation, d. h. der zielbewußten Schaffung und Erhaltung mittlerer und kleinerer ländlicher Stellen (vgl. PrG. vom 28. Mai 1913 sowie die z. T. demselben Zwecke dienende Rentenguts- und Ansiedlungsgesetzgebung, L. III § 47 8 b und oben S. 520).

Hierbei zu erwähnen sind auch die Einnahmen aus den staatlichen Bergwerken, Hütten und Salinen. Ihre Verwaltung erfolgt (seit 1890) unter dem Ministerium für Handel und Gewerbe durch die allgemeinen Bergbehörden (grundsätzlich ist der Erwerb und Betrieb von Bergwerken für Staatsrechnung den berggesetzlichen Bestimmungen ebenfalls unterworfen: ABG. § 1 a in der Fassung des PrG. vom 18. Juni 1907).

γ. Ueber das Recht der Eisenbahnen

vgl. oben S. 388 und H. II §§ 31, 32.

Die preußischen Staatsbahnen sind es vor allem, die den Finanzen des Staats eine sichere Grundlage gegeben haben. Dies erhellt u. a. aus dem Staatshaushaltsetat, der z. B. für 1913 die ordentlichen Einnahmen der Eisenbahnverwaltung auf über 2,5 Milliarden M., die dauernden Ausgaben (einschließlich 326,6 Millionen M. Zinsen und Tilgungsbeträge) auf etwa 2,15 Milliarden M. veranschlagt.

δ. Die Regalien des Staats

sind in der modernen Zeit meistens beseitigt. Hervorzuheben sind nur noch die folgenden:

a. Das Recht des Staats zur Aneignung eines aufgegebenen Grundstücks (BGB. § 928, vgl. L. III § 21 b 2), das gesetzliche Erbrecht des Fiskus an

Nachlässen, für welche sonstige gesetzliche Erben nicht vorhanden sind (BGB. § 1936, vgl. L. V § 4 d).

Über ein beschränktes Vorzugsrecht des Staats bezüglich der Aufsuchung und Gewinnung von Steinkohle, Salzen und Solquellen vgl. ABG. § 2 in der Fassung des PrG. vom 18. Juni 1907.

b. Das Bernsteinregal für Ostpreußen, Westpreußen und Teile von Pommern.

Den Königlichen Bernsteinwerken in Königsberg i. Pr. sind die Bergwerksverwaltung in Palmnicken und die Geschäftsstelle in Danzig unterstellt.

Das Regal bezieht sich in Westpreußen und Pommern nur auf den im Meer oder am Strande gefundenen, in Ostpreußen auch auf den ergrabenen Bernstein.

c. Das sog. Lotterieregal, auf Grund des Lotterieedikts vom 28. Mai 1810, ausgeübt unter der Verwaltung der vom Finanzministerium ressortierenden Generallotteriedirektion. Über den Lotterievertrag vgl. L. II § 81.

1) Die Kgl. Preußische Klassenlotterie führt, nachdem sich ihr — von Hamburg und dem Königreiche Sachsen abgesehen — die übrigen Bundesstaaten, zuletzt durch Vertrag vom 29. Juli 1911 auch Bayern, Württemberg und Baden angeschlossen haben, die Bezeichnung „Preußisch-Süddeutsche Klassenlotterie". Die drei letztgenannten Staaten sind berechtigt, zur Generallotteriedirektion ein gemeinschaftliches Mitglied zu stellen. Die Lotterie wird zweimal jährlich in 5 Klassen gespielt und hat nach mehrfachen Erhöhungen jetzt 468 000 Lose. Von jedem Gewinn werden 15½% abgezogen, wovon dem Staate 14%, dem Lotterieeinnehmer 1½% zufallen.

2) Die Veranstaltung öffentlicher Lotterien ohne obrigkeitliche Erlaubnis (vgl. MinErl. vom 5. September 1904) wird nach StGB. § 286 mit Gefängnis bis zu 2 Jahren oder mit Geldstrafe bis zu 3000 M. bestraft. In Preußen ist außerdem das PrG. betr. das Spiel in außerpreußischen Lotterien vom 29. August 1904 (früher 22. Juli 1885) erlassen. Hiernach wird das Spiel in außerpreußischen Lotterien, die nicht im Königreiche Preußen zugelassen sind, mit Geldstrafe bis zu 600 M. (im Nichtbeitreibungsfalle mit Haft), die Veräußerung, das Anbieten und Feilbieten von Losen, Losabschnitten und Losanteilen dazu — und zwar jede Verkaufs- und Betriebshandlung als besonderes selbständiges Delikt — mit Geldstrafe bis 1000 M. (bei Gewerbsmäßigkeit und öffentlichem Angebot Geldstrafe von 100—1500 M.) bestraft. Bei Rückfall ist eine noch schärfere Strafe vorgesehen (erster Rückfall 100—1500 M. bei mangelnder Gewerbsmäßigkeit, 200 bis 2000 M. bei Gewerbsmäßigkeit; jeder weitere Rückfall 300—3000 M.). Die Veröffent-

lichung der Gewinnresultate in einer in Preußen erscheinenden Zeitung sowie überhaupt jedes öffentliche Bekanntgeben der Gewinnresultate ist ferner mit Geldstrafe bis zu 50 M. (gegen Losehändler von 100—600 M.) bedroht. Über die Gültigkeit des Gesetzes herrscht Streit (vgl. L. II § 81[3] und oben S. 157). Den Losgesellschaften, bestimmten Auswüchsen des Serien- oder Prämienloshandels, dem unbefugten gewerbsmäßigen Handel mit preußischen Staatslotterielosen, mit geringeren als den genehmigten Privatlosanteilen, mit Losen öffentlicher Lotterien, die nur für einen Teil Preußens zugelassen sind, außerhalb dieses Gebiets tritt das PrG. vom 19. Juli 1911 entgegen (unter Aufhebung der Gesetze vom 18. August 1891 und 19. April 1894).

3) Den Lotterien sind im allgemeinen die Ausspielungen (von andern Gegenständen als Geld) gleichgestellt; besonders geregelt ist die Zuständigkeit zur Genehmigung (KglErl. vom 2. November 1868; vgl. auch AKO. vom 20. März 1827).

b. Ein Schleppmonopol auf dem Rhein- Weser- und dem Lippe-Kanale sieht das PrG. vom 30. April 1913 vor.

3. Die Ausgaben des Staats.

Die Ausgaben des preußischen Staats zerfallen im Etat (oben S. 683) in dauernde und in einmalige und außerordentliche. Letztere beide stehen, im Gegensatze zum Reichshaushaltsetat (oben S. 457), zusammen. Macht die Regierung Ausgaben, die nicht im Etat vorgesehen sind („außeretatsmäßige Ausgaben"), so gilt das gleiche wie für Etatsüberschreitungen, oben S. 686. Die Regierung muß also in jedem Falle die nachträgliche Genehmigung des Landtags einholen (OberrechnungskammerG. § 19 III).

4. Verwaltung ohne Etat.

Hiervon verschieden ist der Fall, daß eine Verwaltung überhaupt ohne Etat stattfindet. Auch die PrVU. enthält, wie die RV., hierfür keine besonderen Bestimmungen. Wie weit die Regierung in den Ausgaben dann gehen darf, ist ebenfalls streitig, vgl. hierzu das oben S. 476 Gesagte.

Der berühmteste Fall der Verwaltung ohne Etat ereignete sich in Preußen vor dem Kriege von 1866. Die Regierung suchte damals die „Indemnität" für die verfassungswidrig geleisteten Ausgaben nach (oben S. 519; vgl. auch die Thronrede vom 5. August 1866). Über die Verantwortlichkeit der Minister hierfür s. oben S. 476.

5. Die Kontrolle der Finanzverwaltung.

α. Die Staatskassen schließen alljährlich, und zwar die Generalstaatskasse (S. 682) im Juni, die anderen Kassen entsprechend früher, ihre Kassenbücher ab (KomptG. § 39) und legen über die Einnahmen und Ausgaben in der Anordnung der Kassenetats (S. 683) ihre Rechnungen (§§ 48 ff.), die vor der Einsendung an die Oberrechnungskammer von den zuständigen Behörden vorgeprüft (abgenommen) werden (§ 51 und PrG. vom 22. März 1912 Art. II).

Über die kameralistische Buchführung vgl. H. I Anhang A a 2.

β. Die Oberrechnungskammer revidiert nun alle die Rechnungen, durch die die Ausführung des Staatshaushaltsetats dargetan wird, mit Ausnahme der Rechnungen über die Fonds des Staatsministeriums zu allgemein politischen Zwecken und des Ministeriums des Innern zu geheimen Ausgaben im Interesse der Polizei sowie bestimmter geringfügiger oder einfacher Rechnungen (OberrechnungskammerG. §§ 9, 11 in der Fassung des Ges. vom 22. März 1912). Den rechnungsführenden Beamten erteilt sie gegebenenfalls Decharge mit den in ALR. I, 14, 146—153 bestimmten Wirkungen einer Quittung (§ 17, vgl. S. 477); Defekte (S. 648) dürfen nur bei Uneinziehbarkeit oder auf Grund Königlicher Ermächtigung niedergeschlagen werden (KomptG. § 38).

γ. Außer der sodann nach PrVU. Art. 104 dem Landtage mit den Bemerkungen der Oberrechnungskammer (ORKG. § 18) zur Entlastung der Staatsregierung vorzulegenden allgemeinen Rechnung sind noch Spezialrechnungen vorzulegen (KomptG. §§ 52 ff.), ebenso eine Uebersicht der Staatseinnahmen und Ausgaben und eine Nachweisung der Etatsüberschreitungen und der außeretatsmäßigen Ausgaben (§ 47).

Die Erteilung oder Versagung der Entlastung der Regierung hat richtiger Ansicht nach nur politische Bedeutung; auch wirkt sie nicht zugunsten oder zulasten Dritter (vgl. oben S. 478).

§ 84. Die Finanzwirtschaft der Kommunen und Kommunalverbände.

a. Allgemeines.

Die Unterscheidung zwischen Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen (S. 447) ist selbstverständlich auch für die kommunalen Finanzen von erheblicher Bedeutung (vgl. S. 587), und auch sonst ähnelt die Finanzgebarung namentlich der großen Städte sowie der weiteren Kommunalverbände in ihren Formen und Mitteln vielfach der Finanzwirtschaft des Staats. Nicht nur dessen Aufgaben, sondern auch die der Gemeinden und der Verbände höherer Ordnung haben eine noch immer wachsende Ausdehnung erfahren, und jede Gemeinde, die nicht hinter ihresgleichen zurückbleiben will, muß zahlreiche ihr gesetzlich nicht obliegende, vielmehr an sich in ihrem Ermessen stehende Einrichtungen ins Leben rufen (Wasser-, Gas-, Elektrizitätswerke, Straßenbahnen, Markthallen, Parkanlagen, Bibliotheken, höhere Lehranstalten, Krematorien usw.). Namentlich die wirtschaftlichen Gemeindebetriebe spielen heute eine große Rolle im kommunalen Vermögen und in den Haushaltsplänen, eine auch sozialpolitisch wichtige, übrigens im Auslande, besonders in England, ebenfalls anzutreffende Erscheinung: neben den Staatssozialismus (S. 163) ist der Munizipalsozialismus getreten.

Eine Zwischenform stellt die gemischt-wirtschaftliche Unternehmung dar. Hierbei beteiligt sich die Kommune mit Kapital und Konzessionen an einem Privatunternehmen (meist einer Aktiengesellschaft), wogegen ihr (durch Einräumung von Aufsichtsratsstellen usw.) ein weitgehender Einfluß auf den Betrieb (Tarifgestaltung, Behandlung der Arbeiter) und ein Anteil am Gewinn zugesichert ist.

Über die Rechtsstellung der Kommunalbetriebe (Anwendung der GewO., des bürgerlichen Rechts) vgl. S. 329, 588. Über die Hälfte der Schulden der preußischen Städte mit mehr als 10 000 Einw. dient wirtschaftlichen Zwecken. Die außerordentliche Steigerung des kommunalen passiven Vermögens findet teilweise in den angedeuteten Umständen ihre Erklärung. Die Schulden der preußischen Provinzialverbände aus langfristigen Anleihen betrugen Ende März 1912 330,4 Millionen, die der preußischen Landkreise 606,6 Millionen, die der preußischen Städte und der über 10 000 Einwohner zählenden Landgemeinden 4573,5 Millionen M. Diese Anleihen sind freilich — im Gegensatze zu den Reichs- und Staatsschulden (S. 451) — nur zum Teil auf dem

Wege der Emission von Inhaberschuldverschreibungen oder der Eintragung in „Stadtschuldbücher" (vgl. G. § 16[26]) aufgenommen; vielfach, insbesondere bei kleineren Kommunalverbänden, ist der Geldbedarf in anderer Weise, z. B. durch Aufnahme von Darlehen bei Sparkassen, Hypothekenbanken usw., gedeckt. Über die Erfordernisse für Kommunalanleihen s. G. § 16[32].

b. Der Haushalt der Kommunen.

1. Die Kommunalverbände haben wiederholt vom Staat Unterstützungen („Dotationen") namentlich kurz nach ihrer Schaffung zur Durchführung der ihnen erwachsenen neuen Aufgaben erhalten.

So erging das PrG. vom 30. April 1873, betr. die Dotation der Provinzial- und Kreisverbände („Dotationsgesetz"), wodurch den Provinzialverbänden jährlich 6 Millionen M. und den Kreisverbänden für die Durchführung der Kreisordnung jährlich 3 Millionen M. zur Verfügung gestellt wurden. Noch bedeutendere Summen wandte namentlich den Provinzialverbänden ein weiteres Dotationsgesetz vom 8. Juli 1875, das zugleich den Provinzialverbänden Eigentum, Unterhaltung und Verwaltung der Staatschausseen übertrug (S. 679), und ein gleiches Gesetz vom 2. Juni 1902 zu.

2. Im übrigen wird der Bedarf der Gemeinden und Verbände höherer Ordnung in folgender Weise gedeckt:

α. Die Gemeindeabgaben

sind zusammenfassend geregelt in dem Kommunalabgabengesetze vom 14. Juli 1893 („KAG.", abgeändert durch PrG. vom 30. Juli 1895, 24. Juli 1906 und 22. Juni 1907 und deklariert durch PrG. vom 24. Juli 1906, vgl. ferner γ).

Komm. z. KAG. v. Adickes (5. A. 11), Nöll-Freund (7. A. 10), Saß (12), Schaff (2. A. 01), Strutz (4. A. 08).

a. Darnach sind (§ 1) die Gemeinden berechtigt, Gebühren und Beiträge, indirekte und direkte Steuern zu erheben sowie Naturaldienste zu fordern.

Gebühren (§ 4) sind besondere Vergütungen für die Benutzung der von den Gemeinden im öffentlichen Interesse unterhaltenen Veranstaltungen; sie sind im voraus nach festen Normen zu bestimmen; eine Berücksichtigung Unbemittelter ist nicht ausgeschlossen, während im übrigen Abweichungen von dem Tarife gegenüber einzelnen Benutzern unzulässig sind (§ 7, RGZ. 83 283, OVG. 64 371). Beiträge (§ 9) können behufs Deckung der Kosten für Herstellung und Unterhaltung von Veranstaltungen von den Grundeigentümern und Gewerbetreibenden, welche davon besondere wirtschaftliche Vorteile haben, gefordert

werden. über Verwaltungsgebühren im Gegensatze zu den oben erwähnten Benutzungsgebühren vgl. § 6. Steuern dürfen (§ 2) die Gemeinden nur insoweit erheben, als die sonstigen Einnahmen (aus Gemeindevermögen, Gebühren, Beiträgen und Dotationen) nicht ausreichen. Die indirekten Gemeindesteuern werden innerhalb der durch die Reichsgesetze gezogenen Grenzen (§ 13, vgl. ZollVV. Art. V, ZollTG. § 13, BrauStG. § 58) erhoben als örtliche Verbrauchssteuer (§ 14), Lustbarkeitssteuer, einschließlich musikalischer und deklamatorischer Vorträge (§ 15), Hunde- und Aufwand- (Luxus-) steuer (§§ 15, 23). Die direkten Steuern können vom Grundbesitz und Gewerbebetriebe (Realsteuern) sowie vom Einkommen (Einkommensteuer) erhoben werden; ihre Einführung und Veränderung kann, wenn sie nicht in Prozenten der vom Staate veranlagten Steuern (S. 687) erhoben werden (als Zuschläge zur Einkommensteuer), nur durch genehmigungspflichtige Steuerordnungen erfolgen (§ 23). Außer diesen eigentlichen Kommunalsteuern beziehen die Gemeinden seit dem PrG. vom 18. Juli 1900 die Warenhaussteuer, welche im Anschluß an die Gewerbesteuer für alle Klassen durch den örtlich zuständigen Steuerausschuß der Klasse I (S. 694) zur Veranlagung kommt. Die rechtliche Natur der Kurtaxe, die in Bade- und Kurorten erhoben werden kann (KAG. § 12), ist streitig (vgl. OVG. 34 196. Zuständigkeit der ordentlichen oder der Verwaltungsgerichte?); die nach einem von der Aufsichtsbehörde festgestellten Tarif erhobene Kurtaxe unterliegt der Beitreibung im Verwaltungszwangsverfahren (§ 90).

b. Gemeindeeinkommensteuerpflichtig sind die Personen, die in der Gemeinde einen Wohnsitz haben, Grundvermögen besitzen oder ein Gewerbe betreiben, sowie Aktiengesellschaften, Aktienkommanditgesellschaften, Berggewerkschaften, juristische Personen, Einkaufsgenossenschaften und -vereine, eingetr. Genossenschaften, deren Geschäftsbetrieb über ihren Mitgliederkreis hinausgeht, der Staatsfiskus (PrG. vom 22. Juni 1907 §§ 33 ff.).

über das Kommunalsteuerprivileg der Beamten vgl. S. 645. Das Diensteinkommen der Militärpersonen ist gemeindesteuerfrei (vgl. im einzelnen RG. vom 28. März 1886, PrG. vom 29. Juni 1886 und 22. April 1892, KAG. § 42).

Nach dem Reichsbesteuerungsgesetz vom 15. April 1911 kann das Reich zu Kommunalabgaben herangezogen werden, die bestehen in Beiträgen, die vom Grundeigentümer erhoben werden, Gebühren (mit Ausnahme der Gerichtsgebühren, z. B. der Kaufmannsgerichte), Realsteuern vom Grundbesitz und indirekten Steuern, die auf den Erwerb oder die Veräußerung von Grundstücken gelegt werden (jedoch nicht in weiterem Umfang als die Bundesstaaten), Abgaben von Malz und Bier.

Wenn durch Fabrikbetriebe des Reichs den Ge-

meinden oder Gutsbezirken, in denen oder deren Nähe der Betrieb unterhalten wird, Ausgaben (Verwaltungs-, Volksschul-, Armenlasten, Straßenbaukosten) erwachsen, so können die Gemeinden einen Reichszuschuß zu diesen Ausgaben beanspruchen, wenn die in ihnen wohnenden Arbeiter, Beamten oder in einem Privatdienstverhältnis angestellten Personen des Reichsbetriebes mindestens 8% (in Gemeinden, wo weder Truppen des Heeres noch Marineteile ihren Standort haben, mindestens 2%) der Zivilbevölkerung ausmachen; der Zuschuß steigt mit dem Prozentsatz der Arbeiter usw. des Reichsbetriebes im Verhältnis zur Zivilbevölkerung. Auf Werkstätten und ähnliche Einrichtungen der Reichseisenbahnen finden diese Vorschriften keine Anwendung. Nur Elsaß-Lothringen (für welches die Vorschrift fast allein praktisch ist, da sich die Reichseisenbahnen wesentlich in Elsaß-Lothringen befinden) erhält 5%, mindestens 200 000 M. des rechnungsmäßigen Überschusses der Reichseisenbahnen zur Verteilung an die elsaß-lothringischen Gemeinden, in deren Gemarkung oder Umgebung sich Betriebs- oder Werkstätten der Reichseisenbahnen befinden (§§ 6, 7 ReichsbesteuerungsG.). Über eine ähnliche Zuschußpflicht der „Betriebsgemeinde" gegenüber der „Arbeiterwohngemeinde" vgl. KAG. § 53.

c. Vorschriften zur Vermeidung von Doppelbesteuerung (oben S. 697) bestehen auch für die Kommunalsteuern (§§ 47—52 und PrG. vom 6. Mai 1910, betr. die Vermeidung von Doppelbesteuerungen bei Heranziehung zu direkten Kommunalsteuern in verschiedenen Bundesstaaten des Deutschen Reiches).

d. Ämter, Landbürgermeistereien und Amtsbezirke können Verwaltungsgebühren gemäß KAG. § 6 erheben. Im übrigen vgl. KreisO. §§ 70 ff.

e. Dem Abgabepflichtigen steht gegen die Heranziehung binnen 4 Wochen der Einspruch beim Gemeindevorstande, gegen dessen Beschluß binnen 2 Wochen das Verwaltungsstreitverfahren offen (§§ 69, 70).

β. Die Zweckverbände

können Gebühren und Beiträge in sinngemäßer Anwendung des KAG. erheben und, wo diese sowie die eigenen Einnahmen nicht ausreichen, den Fehlbetrag auf die Verbandsglieder umlegen. Den letztern bleibt die Aufbringung der Verbandsumlagen nach Maßgabe ihrer Verfassung überlassen (ZweckverbG. §§ 17, 18; für Groß-Berlin vgl. Berliner ZweckverbG. §§ 11, 12).

γ. Die Kreis- und Provinzialabgaben

sind neuerdings für Preußen (außer Helgoland) im Anschluß an das Kommunalabgabengesetz einheitlich durch

das Kreis- und Provinzialabgabengesetz vom 23. April 1906 geregelt (Komm. v. Freund, 07).

a. Nach diesem Gesetze sind die Kreise und Provinzen berechtigt, zur Deckung ihrer Ausgaben Gebühren und Beiträge, indirekte (letztere jedoch den Provinzen verschlossen) und direkte Steuern nach Maßgabe des Gesetzes zu erheben. Steuern dürfen jedoch nur insofern erhoben werden, als die sonstigen Einnahmen, insbesondere aus dem Kreis- bzw. Provinzialvermögen, aus Gebühren, Beiträgen und öffentlichen zur Deckung der Ausgaben insbesondere vom Staat überwiesenen Mitteln nicht ausreichen. Die Kreise dürfen anderseits durch direkte Steuern nur den Bedarf aufbringen, der nach Abzug des Aufkommens der indirekten Steuern (Umsatz-, Schankerlaubnis-, Hundesteuer, § 6) von dem gesamten Steuerbedarf verbleibt (§§ 1, 2, 21, 22). Verwaltungsgebühren kennt das Gesetz, abweichend vom KAG., nicht (vgl. §§ 4, 24).

Die direkten Kreissteuern sind von den einzelnen Gemeinden und Gutsbezirken, die Provinzialsteuern von den einzelnen Land- und Stadtkreisen nach dem Einkommensteuersoll und dem Soll der vom Staate veranlagten Realsteuern, einschließlich der Betriebssteuer, aufzubringen (§§ 7, 25).

Das Kreissteuersoll wird vom Kreistag, das Provinzialsteuersoll vom Provinziallandtage festgestellt. Die Verteilung der Kreissteuern auf die Gemeinden und Gutsbezirke erfolgt durch den Kreistag, die Verteilung der Provinzialsteuern auf die Stadt- und Landkreise durch den Provinzialausschuß (§§ 11, 28). Die Gemeinden haben den bei der „Oberverteilung" auf sie entfallenden Teil des Kreissteuerbedarfs gleich den übrigen Gemeindeausgaben aufzubringen; für die Gutsbezirke erfolgt die „Unterverteilung" auf die einzelnen Steuerpflichtigen durch den Kreisausschuß (§§ 12, 13).

Gegen die (Ober-)Verteilung der Kreissteuern steht den Gemeinden und Gutsbezirken binnen einer Frist von 4 Wochen der Einspruch an den Kreisausschuß, gegen dessen Beschluß binnen 2 Wochen die Klage beim Bezirksausschusse zu. Gegen die Entscheidung des Bezirksausschusses ist endlich das Rechtsmittel der Revision beim Oberverwaltungsgerichte zulässig (§ 11 Abs. 3, 4). Gegen die (Ober-)Verteilung der Provinzialsteuern steht den Land- und Stadtkreisen binnen 4 Wochen der Einspruch an den Provinzialausschuß zu, gegen dessen Beschluß binnen 2 Wochen die Klage bei dem Oberverwaltungsgerichte stattfindet (§ 28 Abs. 3, 4). — Besondere Bestimmungen gelten für Hessen-Nassau und Hohenzollern (vgl. §§ 30, 34).

b. Das Reichsbesteuerungsgesetz (oben a, b) gilt auch gegenüber den weiteren Kommunalverbänden.

6. Reform der Kommunalfinanzen.

Das Sinken des Geldwerts, die Verschärfung der Anforderungen an die Kommunen sowie reichsrechtliche Einschränkungen

ihres Abgabenerhebungsrechts (vgl. S. 688) haben trotz der allseitig anerkannten Vorzüge der Regelung des Gemeinde-, Kreis- und Provinzialabgabenwesens zu einer starken Belastung geführt. Die Erweiterung der Einnahmequellen ist daher — neben der Vereinfachung des Verfahrens und der Einschränkung der Staatsaufsicht — das Hauptziel des im Februar 1914 dem Abgeordnetenhause vorgelegten Entwurfs eines Gesetzes zur Abänderung des KAG. und des Kr.- u. PrAbgG. (vgl. DJZ. 14 402). Zu erwähnen sind zum KAG.:

a. Die Zulassung von Verwaltungsgebühren für die Ausstellung von Zeugnissen, Bescheinigungen oder Beglaubigungen und für die Erteilung schriftlicher Auskünfte,

b. die Erleichterung der Erhebung von Beiträgen, Zulassung der Zinsberechnung bei Anliegerbeiträgen,

c. die Einschränkung der Grundsteuerprivilegien des Staats und anderer Verbände hinsichtlich der zum öffentlichen Dienste bestimmten Grundstücke,

d. die Heranziehung der G. m. b. H. zur Gemeindeeinkommensteuer, ferner des Staats mit Ansiedlungsgütern und andern land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken (die G. m. b. H. ist zwar staatseinkommensteuerpflichtig, S. 689, dagegen der Gemeindeeinkommensteuer nicht unterworfen; nur das Einkommen der Gesellschafter aus der Gesellschaft wird z. B. nach KAG. § 33 [2, 3] als Einkommen aus Gewerbebetrieb besteuert),

e. Genehmigungspflichtigkeit der Einkommensteuerzuschläge erst bei über 150% (bisher 100%).

Anhang.

I. Das Reich und die Bundesstaaten.

Staat Verfassungsform Herrscherhaus	Größe. Einwohnerzahl 1. 12. 10. Bevölkerungsdichte u. Verwaltungsbezirke	Gesetzgebende Versammlungen. Wahlsystem
Deutsches Reich. Bundesstaat. Verfassung: 16. 4. 1871.	540 858 qkm. 64 925 993 E. (auf 1 qkm: 120 E.) 25 Bundesstaaten (1 Reichsland): 3 Hansastädte 4 Königreiche 5 Herzogtümer 6 Großherzogtümer 7 Fürstentümer.	a. Bundesrat. 61 v. d. Landesregierungen ernannte Bevollmächtigte. Kein Quorum. b. Reichstag. 397 gewählte Abgeordnete. Legislaturperiode: 5 Jahre. Wahlgesetz: 31. 5. 1869. Wahlsystem: allgemein, gleich, geheim, direkt. **Verteilung der BR.- und RT.-Stimmen:**

	BR.	RT.
Preußen	17	236
Bayern	6	48
Sachsen	4	23
Württemberg	4	17
Baden	3	14
Hessen	3	9
Elsaß-Lothringen	3	15
Mecklenburg-Schwerin	2	6
Braunschweig	2	3
Sachsen-Weimar	1	3
Mecklenburg-Strelitz	1	1
Oldenburg	1	3
Sachsen-Meiningen	1	2
Sachsen-Altenburg	1	1
Sachsen-Koburg-Gotha	1	2
Anhalt	1	2
Schwarzburg-Rudolstadt	1	1
Schwarzburg-Sondershausen	1	1
Waldeck	1	1
Reuß ält. L.	1	1
Reuß jüng. L.	1	1
Schaumburg-Lippe	1	1
Lippe	1	1
Lübeck	1	1
Bremen	1	1
Hamburg	1	3
	61	397

BRSt. = Zahl der Bundesratsstimmen; RTA. = Zahl der Reichstagsabgeordneten.

Staat Verfassungsform Herrscherhaus	Größe. Einwohnerzahl 1. 12. 10. Bevölkerungsdichte u. Verwaltungsbezirke	Gesetzgebende Versammlungen. Wahlsystem
Königreich Preußen. Konstitut. Monarchie. VU: 31. 1. 1850. Hohenzollern seit 1415. Könige in Preußen 18. 1. 1701, von Preußen 1773. BRSt.: 17. RTA.: 236.	348 780 qkm. 40 165 219 E. (auf 1 qkm: 115,2 E.) 12 Provinzen Ost-, Westpreußen, Posen, Pommern, Schlesien, Brandenburg, Sachsen, Schleswig-Holstein, Hannover, Hessen-Nassau, Westfalen, Rheinprovinz; dazu Stadtkreis Berlin und Regierungsbezirk Hohenzollern. 36 Regierungsbezirke. 95 Kreise. (108 Stadt-, 487 Landkreise)	Die beiden Kammern des Landtags. a. Herrenhaus. KglV. wegen Bildung der I. Kammer 12. 10. 1854. Zurzeit 364 Berechtigte kraft Geburt, Amtes oder Berufung. b. Abgeordnetenhaus. 443 gewählte Abgeordnete. Ursprüngl. 350 + 2 (Hohenzollern, PrG. 30. 4. 51) + 80 (neue Landesteile, 17. 5. 67) + 1 (Lauenburg, PrG. 23. 6. 76) + 10 (PrG. 28. 6. 06). Legislaturperiode: 5 Jahre. WahlVerordn.: 30. 5. 1849 (28. 6. 06). Wahlsystem: Dreiklassensystem, öffentlich, mittelbar, allgemein.
Königreich Bayern. Konstitut. Monarchie. V.U.: 26. 5. 1818. Wittelsbach seit 1180. Königr. seit 1805. BRSt.: 6. RTA.: 48.	75 870 qkm. 6 887 991 E. (auf 1 qkm: 90,8 E.) 8 Kreisregierungen. Unterfranken u. Aschaffenburg, Mittelfranken, Oberfranken, Niederbayern, Oberbayern, Oberpfalz u. Regensburg, Schwaben und Neuburg, Pfalz. 162 Bezirksämter.	Der Landtag des Königreichs. a. (I.) Kammer der Reichsräte. Zurzeit 89 Berechtigte kraft Geburt, Amtes od. Berufung. b. (II.) Kammer der Abgeordneten. 163 gewählte Abgeordnete. Legislaturperiode: 6 Jahre. WahlG.: 9. 4. 1906 (11. 3. 1912). Wahlsystem: gleich, geheim, direkt, aber nicht allgemein (keine Wahlberechtigung von Personen die keine direkten Staatssteuern zahlen).

Staat Verfassungsform Herrscherhaus	Größe. Einwohnerzahl 1. 12. 10. Bevölkerungsdichte u. Verwaltungsbezirke	Gesetzgebende Versammlungen. Wahlsystem
Königreich Sachsen. Konstitut. Monarchie. VU.: 4. 9. 1831. Jüngere albertinische Linie des Hauses Wettin seit 1485. Königr. seit 1806. BRSt.: 4. RTA.: 23.	14 993 qkm. 4 806 661 E. (auf 1 qkm: 320,6 E.) 5 Kreishauptmannschaften Bautzen, Chemnitz, Dresden, Leipzig, Zwickau. 28 Amtshauptmannschaften	Die Ständeversammlung. a. I. Kammer. Zurzeit 47 Mitglieder kraft Geburt, Amtes od. Berufung. b. II. Kammer. 91 gewählte Abgeordnete. Legislaturperiode: 6 Jahre. WahlG. 5. 5. 1909. Wahlsystem: geheim, unmittelbar, aber nicht allgemein (keine Wahlberechtigung von Personen, die keine direkten Staatssteuern zahlen), auch nicht gleich: Pluralsystem (1 Grund-, bis 3 Zusatzstimmen auf Grund von Einkommen, Grundbesitz, Bildung, Alter).
Königreich Württemberg. Konstitut. Monarchie. VU.: 25. 9. 1819. Haus Württemberg seit dem 11. Jahrh. Königr. seit 1805. BRSt.: 4. RTA.: 17.	19 507 qkm. 2 437 574 E. (auf 1 qkm: 125 E.) 4 Kreise Donau-, Jagst-, Neckar-, Schwarzwaldkreis. 63 Oberämter.	Die Landstände. a. I. Kammer. Zurzeit 50 Mitglieder kraft Geburt, Amtes od. Berufung. b. II Kammer (der Abgeordneten). 92 gewählte Abgeordnete. Legislaturperiode: 6 Jahre. WahlG.: 16. 7. 1906. Wahlsystem: a. für 6 Abg. der Städte Tübingen, Ludwigsburg. Eßlingen, Ulm, Heilbronn, Reutlingen und 63 Abg. der Oberamtsbezirke: allgemein, gleich, geheim, direkt

Staat Verfassungsform Herrscherhaus	Größe. Einwohnerzahl 1. 12. 10. Bevölkerungsdichte u. Verwaltungsbezirke	Gesetzgebende Versammlungen. Wahlsystem
		b. für 6 Abg. der Stadt Stuttgart und 17 Abg der 2 Landeswahlkreise: allgemein, gleich. geheim, direkt mit Listen- u Verhältniswahl.
Großherzogtum Baden. Konstitut. Monarchie. VU.: 22. 8. 1818 (24. 8. 1804). Zähringer seit dem 10. Jahrh. Großherzogt. seit 1806. BRSt.: 3. RTA.: 14.	15 070 qkm. 2 142 833 E. (auf 1 qkm: 142,2 E.) 4 Landeskommissariatsbezirke Konstanz, Freiburg, Karlsruhe, Mannheim. 53 Bezirksämter.	Die Landstände. a. I. Kammer. Zurzeit 39 Mitglieder kraft Geburt, Amtes od. Berufung. b. II. Kammer. 73 gewählte Abgeordnete. Legislaturperiode: 4 Jahre. WahlG.: 24. 8. 1904. Wahlsystem: allgemein, direkt, gleich, geheim.
Großherzogtum Hessen. Konstitut. Monarchie. VU.: 17. 12. 1820. Haus Brabant seit 1247. Großherzogt. seit 1806. BRSt: 3. RTA.: 9.	7688 qkm. 1 282 051 E. (auf 1 qkm: 166,8 E.) 3 Provinzen Starkenburg, Oberhessen, Rheinhessen. 18 Kreisämter.	Die Landstände. a. I. Kammer. Zurzeit 38 Mitglieder kraft Geburt, Amtes od. Berufung. b. II. Kammer. 58 gewählte Abgeordnete. Legislaturperiode: 6 Jahre. WahlG: 3. 6. 1911. Wahlsystem: geheim, direkt, aber nicht allgemein (keine Wahlberechtigung von Personen, die keine direkten Staatssteuern zahlen), auch nicht gleich (die Fünfzigjährigen haben 2 Stimmen).

Staat Verfassungsform Herrscherhaus	Größe. Einwohnerzahl 1. 12. 10. Bevölkerungsdichte u. Verwaltungsbezirke	Gesetzgebende Versammlungen. Wahlsystem
Großherzogtum Mecklenburg-Schwerin Ständische Monarchie. Keine Vll. Landesgrundgesetzlicher Erbvergleich: 18. 4. 1755. Obotriten s. 1170. Großherzogt. seit 1815. BRSt.: 2. RTA.: 6.	13 126 qkm. 639 958 E. (auf 1 qkm: 48,8 E.) 23 Großh. Aemter.	Die Landstände (gemeinsam mit M.-Strelitz). a. Die Ritterschaft. Die Besitzer der landtagsfähigen Güter. b. Die Landschaft. Die 49 Bürgermeister der Seestädte Rostock und Wismar, der 40 Schweriner und der 7 Strelitzer Landstädte. Landtagsdirektorium: 8 Landräte, 3 Erblandmarschälle, 1 Deputierter von Rostock. Engerer Ausschuß (9 Mitgl.) in Rostock. Ritterschaft und Landschaft tagen in einer Versammlung mit Entscheidung durch Stimmenmehrheit. Auf Antrag jedes Standes jedoch gesonderte Abstimmung (itio in partes); dann Uebereinstimmen der Mehrheitsbeschlüsse erforderlich.
Großherzogtum Sachsen-Weimar-Eisenach („Großherzogtum Sachsen"). Konstitutionelle Monarchie Revid. Grundgesetz 15. 10. 1850. Aeltere ernestinische Linie des Hauses Wettin seit 1485; vereinigt seit 1741	3610 qkm. 417 149 E. (auf 1 qkm: 115,6 E.) 5 Verwaltungsbezirke Weimar, Apolda, Eisenach, Dermbach, Neustadt a. Orla.	Der Landtag. 38 gewählte Abgeordnete. Legislaturperiode: 6 Jahre. WahlG.: 10. 4. 1909. Wahlsystem: allgemein, mittelbar; je 5 Abgeordnete werden von den Großgrundbesitzern und den übrigen Höchstbesteuerten direkt gewählt.

Staat Verfassungsform Herrscherhaus	Größe. Einwohnerzahl 1. 12. 10. Bevölkerungsdichte u. Verwaltungsbezirke	Gesetzgebende Versammlungen. Wahlsystem.
Großherzogt. seit 1815. BRSt.: 1. RTA.: 3.		
Großherzogtum Mecklenburg-Strelitz. Ständische Monarchie. Keine Vll. Beitritt zum landesgrundgesetzl. Erbvergleich: 30. 9. 1755. Obotriten s. 1170. Großherzogt. seit 1815. BRSt.: 1. RTA.: 1.	2929 qkm. 106 442 E. (auf 1 qkm: 36,3 E.)	Vgl. M.-Schwerin. Das Fürstentum Ratzeburg hat einen eigenen Landtag.
Großherzogtum Oldenburg. Konstitutionelle Monarchie. Revid. Staatsgrundgesetz: 22. 11 1852. Haus Oldenburg-Holstein-Gottorp jüng. Linie seit dem 11. Jahrh. Großherzogt. seit 1815. BRSt.: 1. RTA.: 3.	6429 qkm. 483 042 E. (auf 1 qkm: 75,1 E.) Im Herzogt. Oldenburg 13 Aemter, im Fürstent. Lübeck u. Birkenfeld je 1 Regierung.	Der Landtag. 45 gewählte Abgeordnete. Legislaturperiode: 5 Jahre. WahlG.: 17. 4. 1909. Wahlsystem: allgemein, geheim, direkt, ungleich (die Vierzigjährigen haben eine Zusatzstimme).
Herzogtum Braunschweig (-Lüneburg). Konstitutionelle Monarchie.	3672 qkm. 494 339 E. (auf 1 qkm: 134,6 E.)	Die Landesversammlung. 48 durch die Stadt- (15),

Staat Verfassungsform Herrscherhaus	Größe. Einwohnerzahl 1. 12. 10. Bevölkerungsdichte u. Verwaltungsbezirke	Gesetzgebende Versammlungen. Wahlsystem
Neue Landschaftsordnung: 12.10. 1832. Jüngere Linie des Hauses Braunschweig-Lüneburg (Cumberland) seit 1913. BRSt.: 2. RTA.: 3.	6 Kreisdirektionen Braunschweig, Wolfenbüttel, Helmstedt, Holzminden, Gandersheim, Blankenburg.	die Landgemeinden (15) und die Berufsstände (18) gewählte Abgeordnete. Legislaturperiode: 4 Jahre. WahlG.: 6. 5. 1899. Wahlsystem: für d. allgem. Wahl: mittelbar, Dreiklassensystem, geheim; für die Berufsstände (Ev. Geistlichk., Großgrundbes., Gewerbetreib., wissensch. Berufe, Höchstbesteuerte) direkt, geheim.
Herzogtum Sachsen-Meiningen (-Hildburghausen). Konstitutionelle Monarchie. Grundgesetz für die vereinigte landschaftliche Verfassung: 23. 8. 1829. Aeltere ernestinische Linie des Hauses Wettin seit 1485; selbstständig seit 1826. BRSt.: 1. RTA.: 2.	2468 qkm. 278 762 E. (auf 1 qkm: 112,9 E.) 4 Kreise Meiningen, Hildburghausen, Sonneberg, Saalfeld.	Der Landtag. 24, in geheimer und direkter Wahl teils (16) allgemein, teils von den die höchsten Grund- (4) bzw. Personalsteuern Zahlenden (4) gewählt. Legislaturperiode: 6 Jahre. WahlG.: 24. 4. 1873.
Herzogtum Sachsen-Altenburg. Konstitutionelle Monarchie. Grundgesetz: 29. 4. 1831. Aeltere ernestinische Linie des Hauses Wettin seit 1485; selbstständig seit 1826. BRSt.: 1. RTA.: 1.	1323 qkm 216 128 E. (auf 1 qkm: 163,3 E.) 3 Landratsämter Altenburg, Roda, Ronneburg.	Die Landschaft. 32 direkt (9 von den Höchstbesteuerten, 11 von den Städten, 12 vom platten Lande) gewählte Abgeordnete; Dreiklassenwahl. Legislaturperiode: 3 Jahre. WahlG.: 31. 5. 1870 (29. 3. 1909).

Staat Verfassungsform Herrscherhaus	Größe. Einwohnerzahl 1. 12. 10. Bevölkerungsdichte u. Verwaltungsbezirke	Gesetzgebende Versammlungen. Wahlsystem
Herzogtum Sachsen-Coburg-Gotha. Konstitutionelle Monarchie. Staatsgrundgesetz: 3. 5. 1852. Aeltere ernestinische Linie des Hauses Wettin seit 1485; vereinigt 1826. BRSt.: 1. RTA.: 2.	1977 qkm. 257 177 E. (auf 1 qkm: 130,1 E.) 4 Landratsamtsbezirke Coburg, Gotha, Ohrdruf, Waltershausen.	Die Landesvertretung. a. Der Landtag für Coburg. 11 indirekt gewählte Abgeordnete. b. Der Landtag für Gotha. 19 indirekt gewählte Abgeordnete. Für gemeinschaftliche Angelegenheiten zusammentretend zum Gemeinschaftlichen Landtag. Legislaturperiode: 4 Jahre.
Herzogtum Anhalt. Konstitutionelle Monarchie. Landschaftsordnungen: 18. 7. u. 31. 8. 1859. Askanier seit 1180; vereinigt 1863. BRSt.: 1. RTA.: 2.	2299 qkm. 331 128 E. (auf 1 qkm: 144 E.) 5 Kreise Dessau, Zerbst, Köthen, Bernburg, Ballenstedt.	Der Landtag. (Bisher 36, ab 1914) 46, teils ernannte, teils indirekt, geheim gewählte Abgeordnete. Legislaturperiode: 6 Jahre. WahlG. (19. 2. 1872, ab 14. 11. 1914): 27. 4. 1913.
Fürstentum Schwarzburg-Rudolstadt. Konstitutionelle Monarchie. Grundgesetz: 21. 3. 1854. Jüng. Linie des Hauses Schwarzburg, selbständig seit 1584, in Union (S. 111)	941 qkm. 100 702 E. (auf 1 qkm: 107 E.) 3 Landratsämter Rudolstadt, Königsee, Frankenhausen.	Der Landtag. 16, teils (4) von den Höchstbesteuerten, teils (12) allgemein gewählte Abgeordnete. Legislaturperiode: 3 Jahre. WahlG.: 8. 8. 1879. Wahlsystem: geheim, direkt.

Staat Verfassungsform Herrscherhaus	Größe. Einwohnerzahl 1. 12. 10. Bevölkerungsdichte u. Verwaltungsbezirke	Gesetzgebende Versammlungen. Wahlsystem
mit Sondershausen seit 1909. BRSt.: 1. RTA.: 1.		
Fürstentum Schwarzburg-Sondershausen. Konstitutionelle Monarchie. Landesgrundgesetz: 8. 7. 1857. Aeltere Linie des Hauses Schwarzburg, selbständig seit 1584; in Union (S. 111) mit Rudolstadt seit 1909. BRSt.: 1. RTA.: 1.	862 qkm. 89 917 E. (auf 1 qkm: 104,3 E.) 2 Landratsämter Sondershausen, Gehren. 2 kreisfreie Städte Sondershausen, Arnstadt.	Der Landtag. 18, je zu 1/3 vom Fürsten ernannte, von den Höchstbesteuerten und allgemein, mittelbar, öffentlich gewählte Abgeordnete. Legislaturperiode: 4 Jahre. WahlG.: 14. 1. 1856 (19. 4. 1904).
Fürstentum Waldeck. Konstitutionelle Monarchie. Vll.: 17. 8. 1852. Haus Waldeck seit dem 12. Jahrhundert; Reichsfürsten seit 1712. BRSt.: 1. RTA.: 1.	1121 qkm. 61 707 E. (auf 1 qkm: 55 E.) 4 Kreisämter Twiste (Arolsen), Eisenberg (Korbach), Eder (Wildungen), Pyrmont.	Der Landtag. 15 indirekt gewählte Abgeordnete. Legislaturperiode: 3 Jahre. WahlG.: 17. 8. 1852.
Fürstentum Reuß älterer Linie (Greiz). Konstitutionelle Monarchie. Verfassung: 28. 3. 1867. Aeltere Linie des Hauses Reuß;	316 qkm. 72 769 E. (auf 1 qkm: 230,1 E.) Landratsamt Greiz.	Der Landtag. 15 Abgeordnete (3 vom Fürsten ernannte, die Bürgermeister von Greiz und Zeulenroda, 2 von den Großgrundbesitzern, 2 von

Staat Verfassungsform Herrscherhaus	Größe. Einwohnerzahl 1. 12. 10. Bevölkerungsdichte u. Verwaltungsbezirke	Gesetzgebende Versammlungen. Wahlsystem
selbständig 1564. Reichsfürsten 1778. BRSt: 1. RTA.: 1.		der Stadt Greiz, 1 von Zeulenroda, 4 von den Landgemeinden, 1 von den Gemeindevorstehern gewählt). Legislaturperiode: 6 Jahre. WahlG.: 1913.
Fürstentum Reuß jüngerer Linie (Gera).		
Konstitutionelle Monarchie. Revid. Staatsgrundgesetz: 14 4. 1852. Jüngere Linie des Hauses Reuß. Selbständig seit 1564. Vielfach geteilt. Reichsfürsten 1790, 1806, 1817; vereinigt 1848. BRSt.: 1. RTA.: 1.	827 qkm. 152 752 E. (auf 1 qkm: 184,8 E.) 2 Landratsämter Unterländischer Bezirk (Gera), Oberländischer Bezirk (Schleiz).	**Der Landtag.** 21 Abgeordnete (darunter Prinz Reuß-Köstritz als Besitzer des Reuß-Köstritzer Paragiums, 20 teils von den Höchstbesteuerten, teils allgemein, direkt nach Pluralsystem gewählt). Legislaturperiode: 4 Jahre. Neues WahlG.: 17. 1. 1871 (8. 1. 1913).
Fürstentum Schaumburg-Lippe.		
Konstitutionelle Monarchie. Verfassungsgesetz 17. 11. 1868 Grafen Lippe seit 1640, Fürsten 1807. BRSt.: 1. RTA.: 1.	340 qkm. 46 652 E. (auf 1 qkm: 137,1 E.) 2 Kreise Bückeburg, Stadthagen.	**Der Landtag** 15 Abgeordnete (teils berufen, teils von der Geistlichkeit, aus den Studierten, von der Ritterschaft, den Städten Bückeburg und Stadthagen und den Landgemeinden gewählt). Legislaturperiode: 6 Jahre WahlG.: 22. 3. 1906.
Fürstentum Lippe.		
Konstitutionelle Monarchie. Landständische	1215 qkm. 150 937 E. (auf 1 qkm: 124,2 E.)	**Der Landtag.** 21 Abgeordnete (je 7 von 3

Staat Verfassungsform Herrscherhaus	Größe. Einwohnerzahl 1. 12. 10. Bevölkerungsdichte u. Verwaltungsbezirke	Gesetzgebende Versammlungen. Wahlsystem
Verfassungsurkunde: 6. 7 1836. Herren zur Lippe seit 1150. Grafen 1528. Fürsten 1789. BRSt.: 1. RTA.: 1.	5 Verwaltungsämter Detmold, Schötmar, Brake, Blomberg, Lipperode-Kappel.	Steuerklassen geheim, direkt gewählt). Legislaturperiode: 4 Jahre. WahlG.: 19. 10. 1912.
Freie u. Hansestadt Lübeck.		
Stadtrepublik. Verfassung: 5. 4. 1875 (2. 10. 1907). Freie Reichsstadt seit 1226. BRSt.: 1. RTA.: 1.	298 qkm. 116 599 E. (auf 1 qkm: 391,7 E.)	a. Der Senat. 14 Senatoren, auf Lebenszeit durch eine zu je ½ aus Senatoren und Wahlbürgern (Mitgliedern der Bürgerschaft) zusammengesetzte Wahlversammlung gewählt (mindestens 6 Juristen, 5 Kaufleute). b. Die Bürgerschaft. 120 Mitglieder, von allen Bürgern direkt gewählt. Legislaturperiode: 6 Jahre.
Freie Hansestadt Bremen.		
Stadtrepublik. Verfassung: 21. 2. 1854 (1. 1. 1894, 4. 11. 1909). Reichsstandschaft 1652, Freie Stadt 1815. BRSt.: 1. RTA.: 1.	256 qkm. 299 526 E. (auf 1 qkm: 1168,2 E.)	a. Der Senat. 18 Senatoren, auf Lebenszeit von der Bürgerschaft indirekt gewählt (10 Juristen, mindestens 5 Kaufleute). b. Die Bürgerschaft. 150, in beruflichen und örtlichen Gruppen gewählte Mitglieder. Legislaturperiode: 6 Jahre.
Freie u. Hansestadt Hamburg.		
Stadtrepublik. Verfassung: 13. 10. 1879. Freie Reichsstadt 1510.	414 qkm. 1 014 664 E. (auf 1 qkm: 2447,6 E.)	a. Der Senat. 18 Senatoren (9 Juristen, mindestens 7 Kaufleute), auf Lebenszeit durch die Bürgerschaft aus einem

Staat Verfassungsform Herrscherhaus	Größe. Einwohnerzahl 1. 12. 10. Bevölkerungsdichte u. Verwaltungsbezirke	Gesetzgebende Versammlungen. Wahlsystem
BRSt.: 1. RTA.: 3.		von einer Kommission des Senats und der Bürgerschaft gefertigten „Wahlvorschlag" gewählt. b. Die Bürgerschaft. 160 Mitglieder (80 durch allgemeine, geheime, direkte Wahlen, 40 von den Grundeigentümern, 40 von den Notabeln gewählt, d. h. den jetzigen und früheren Mitgliedern des Senats, der Bürgerschaft, der Gerichte und Verwaltungsbehörden, der Handels-, Gewerbe- und Detaillistenkammer). Legislaturperiode: 6 Jahre.
Elsaß-Lothringen. Reichsland seit 1871. Verfassung: 31. 5. 1911. Kais. Statthalter. BRSt.: 3. RTA.: 15.	14 522 qkm. 1 874 014 E. (auf 1 qkm: 129 E.) 3 Bezirke: Unterelsaß, Oberelsaß, Lothringen. 23 Kreise.	Der Landtag. a. I. Kammer. Zurzeit 41 Mitglieder, teils kraft Amtes für dessen Dauer, teils kraft Wahl durch gewisse Landesbehörden und Berufung durch den Kaiser auf 5 Jahre. b. II. Kammer. 60 Abgeordnete. Legislaturperiode: 5 Jahre. WahlG.: 31. 5. 1911. Wahlsystem: allgemein, gleich, geheim, direkt, Sonntagswahl.

II. Die Entwicklung des preußischen Staatsgebiets.

Namen und Regierungszeit des Herrschers	Gegenstand des Erwerbs	Erwerbsgrund und -zeit
Friedrich I. 1415—1440	Altmark, Priegnitz, Mittelmark (außer Beeskow, Storkow, Zossen, Teupitz) und der größte Teil der Uckermark, sowie das Land Sternberg (östlich der Oder), zusammen, einschl. Ansbach-Baireuth, 29457 qkm	Belehnung Ofen 1411, Konstanz 1415 (die feierliche Belehnung erfolgte erst 1417)
Friedrich II. 1440—1470	Teile der Uckermark (Lychen, Himmelpfort)	Wittstocker Vertrag 1442
	Kottbus, Peitz, Teupitz, Berwalde	Kauf 1445, 1462
	Wernigerode	Überlassung der Lehnsherrlichkeit durch das Erzstift Magdeburg im Vergleiche von 1449
	Neumark	Rückkauf vom Deutschen Orden 1455
	Gesamtbestand: 40173 qkm	
Albrecht Achilles 1470—1486	Teile der Uckermark (Löcknitz, Vierraden)	Vertrag zu Prenzlau 1472
	Krossen, Züllichau, Sommerfeld, Bobersberg	Frieden zu Kamenz 1482
	Gesamtbestand: 42286 qkm	
Johann Cicero 1486—1499	Zossen	Kauf 1490
	Gesamtbestand, nach Abzweigung von Ansbach-Baireuth (Anh. III) 36340 qkm	
Joachim I. 1499—1535	Grafschaft Ruppin	Eingezogenes Lehen 1524
	Gesamtbestand: 38102 qkm	
Joachim II. 1535—1571	—	—
Johann Georg 1571—1598	Beeskow, Storkow	Böhmische Lehen 1575
	Gesamtbestand: 39368 qkm	
Joachim Friedrich 1598—1608	—	—

In der Übersicht sind nicht nachgewiesen die seit Erlaß der PrVU. in etwa dreißig Fällen vorgenommenen kleineren Grenzveränderungen, meist unbedeutende Grenzregulierungen, gegenüber Bundesstaaten sowie gegenüber Österreich und Dänemark (vgl. oben S. 213). Die darauf bezüglichen Gesetze und Verträge sind verzeichnet bei Glock-Weißler S. 40, wozu nachzutragen ist Preußische Gesetzsammlung **09** 752, 782; **10** 309; **11** 2, 3, 139, 142; **12** 9, 10; **13** 263, 264.

Namen und Regierungszeit des Herrschers	Gegenstand des Erwerbs	Erwerbsgrund und -zeit
Johann Sigismund 1608—1619	Kleve, Mark (im jetzigen Regierungsbezirk Arnsberg), Ravensberg (Hauptstadt Bielefeld, im jetzigen Regbez. Minden)	Jülich-clevische Erbschaft (Vergleich zu Xanten) 1614 (endgiltig 1666)
	Herzogtum Preußen	Belehnung durch Polen vgl. S. 508; 1618
	Gesamtbestand: 81 049 qkm	
Georg Wilhelm 1619—1640	—	—
Friedrich Wilhelm 1640—1688	Hinterpommern mit Cammin, Herzogtum Magdeburg, Fürstentum Halberstadt, Mansfeld, Hohenstein, Derenburg, Fürstentum Minden	Westfälischer Frieden (vgl. S. 508) 1648
	Lauenburg (in Pommern), Bütow (in Pommern)	Polnische Lehen 1657
	Draheim (in Pommern)	1668
	Kreis Schwiebus	Entschädigung für die schlesischen Ansprüche (vgl. S. 510) 1686
	Amt Burg	Erworben von Kursachsen 1687
	Gesamtbestand: 110 836 qkm	
König Friedrich I. 1688 (1701)—1713	Petersberg bei Halle	Kauf 1697
	Fürstentum Mörs, Grafschaft Lingen	Oranische Erbschaft (vgl. S. 510) 1702
	Grafschaft Tecklenburg	Kauf 1707
	Neuenburg und Valengin (nur durch Personalunion mit dem übrigen Besitze verbunden)	Oranische Erbschaft 1707
	Gesamtbestand, nach der Rückabtretung von Schwiebus (1694) an den Kaiser: 112 543 qkm	—
Friedrich Wilhelm I. 1713—1740	Ober-Geldern	Utrechter Frieden 1713
	Vorpommern bis zur Peene mit Stettin, Usedom, Wollin	Stockholmer Frieden 1720
	Gesamtbestand: 118 929 qkm	
Friedrich II. 1740—1786	Schlesien, Grafschaft Glatz, Schwiebus	Breslauer Frieden 1742
	Ostfriesland	1694 bei der Rückgabe von Schwiebus erteilte Anwartschaft, 1744
	Westpreußen (ohne Danzig und Thorn), Ermland, Netzedistrikt	1. Teilung Polens 1772
	Gesamtbestand: 194 924 qkm	

Namen und Regierungszeit des Herrschers	Gegenstand des Erwerbs	Erwerbsgrund und -zeit
Friedrich Wilhelm II. 1786—1797	Ansbach-Baireuth	Vertrag mit Markgraf Karl Alexander vom 2. Dezember 1791
	Danzig, Thorn, der größte Teil von Südpreußen (Posen, Kalisch)	2. Teilung Polens 1793
	Das übrige Südpreußen, Neuostpreußen, Neuschlesien Gesamtbestand, nach Abtretung des linken Rheinufers, (Geldern, Mörs, teilweise, Kleve) im Frieden zu Basel, 1795: 305693 qkm	3. Teilung Polens 1795
Friedrich Wilhelm III. 1797—1840	a. Vor dem Tilsiter Frieden: Hildesheim, Paderborn, Münster (zum größten Teil), Erfurt, das Eichsfeld, Abteien Herford, Quedlinburg Elten, Essen, Werden, Kappenberg, Reichsstädte Mühlhausen, Nordhausen, Goslar	Reichsdeputationshauptschluß 1803
	Hannover und Lauenburg	Pariser Vertrag vom 15. Febr. 1806 unter Abtretung von Ansbach, des Restes von Kleve und Neufchatels
	b. Nach dem Tilsiter Frieden: Von den im Tilsiter Frieden 1807 abgetretenen Gebieten (alles Land westlich der Elbe, die polnischen Erwerbungen von 1793 und 1795, Teile des Netzedistrikts, Kottbuser Kreis, Baireuth) wurden	
	wieder erworben: die vor 1807 preußischen Gebiete (außer Ansbach-Baireuth, Hildesheim, Goslar, Lingen, Hannover, Ostfriesland, Neuschlesien, Neuostpreußen und dem östlichen Südpreußen).	Wiener Kongreß 1815
	Neuerworben: Schwedisch-Vorpommern mit Rügen (für das an Dänemark überlassene Lauenburg), die größere Hälfte des Königreichs Sachsen, Herzogtum Westfalen (im Regbez. Arnsberg), Grafschaft Wittgenstein, Siegen, Teile des Königreichs Westfalen (Barby, Gommern, Clötze, sächs. Mansfeld, Corvey, Rietberg, mediatisierte Gebietsteile von Aremberg, Looz, Croy, Salm, Bentheim, Wied, Solms u. a., vgl. die Aufzählung in der KglV. vom 21. Juni 1815, betr. die	Wiener Kongreß 1815

Namen und Regierungszeit des Herrschers	Gegenstand des Erwerbs	Erwerbsgrund und -zeit
	Verhältnisse der vormals unmittelbaren Deutschen Reichsstände), Wetzlar, linksrheinische Gebiete (mit dem früheren Herzogtum Jülich), Herzogtum Berg, Dortmund.	
	Saarbrücken, Saarlouis und mehrere Ortschaften	2. Pariser Frieden 1815
	Fürstentum Lichtenberg (im Regbez. Trier)	Kauf von Sachsen-Coburg 1834
	Gesamtbestand: 280 671 qkm	
Friedrich Wilhelm IV. 1840—1861	Hohenzollern-Hechingen und -Sigmaringen	Vertrag vom 7. Dez. 1849, vgl. PrG. vom 12. März 1850
	Der Lippische Anteil von Lippstadt	Vertrag mit Lippe vom 17. Mai 1850
	Jadebusen	Vertrag vom 20. Juli 1853, vgl. Besitzergreifungspatent vom 5. Nov. 1854, PrG. vom 23. März 1873 und Vertrag vom 10. Februar 1912
	Gesamtbestand, nach Aufgabe von Neufchatel und Valengin (1857): 280 992 qkm	
Wilhelm I. 1861—1888	Lauenburg	Gasteiner Konvention 1865 (S. 194), vgl. PrG. vom 23. Juni 1876
	Hannover, Kurfürstentum Hessen, Herzogtum Nassau, Frankfurt a. M.	Eroberung 1866, vgl. PrG. vom 20. Sept. 1866
	Schleswig-Holstein (ohne das an Oldenburg abgetretene Amt Ahrensböck)	Prager Frieden 1866, vgl. PrG. vom 24. Dez. 1866
	Bayerische Gebietsteile (Bezirksamt Gersfeld, Landgerichtsbez. Orb ohne Aura, Enklave Kaulsdorf)	Bayerischer Friedensvertrag 1866, vgl. PrG. vom 24. Dez. 1866
	Großherzoglich Hessische Gebietsteile (Landgrafschaft Hessen-Homburg, Kreise Biedenkopf und Vöhl, der nordwestliche Teil des Kreises Gießen, Ortsbezirk Rödelheim und der hessische Teil von Nieder-Ursel)	Hessischer Friedensvertrag 1866, vgl. PrG. vom 24. Dez. 1866
	Gesamtbestand: 348 258 qkm	
Friedrich III. 9. März—15. Juni 1888	—	—
Wilhelm II. seit 15. Juni 1888	Helgoland	Deutsch-englisches Abkommen vom 1. Juli 1890, vgl. S. 213, RG. vom 15. Dez. 1890, PrG. vom 18. Febr. 1891.
	Gesamtbestand: 348 258,5 qkm (nach dem Statistischen Jahrbuch für das Deutsche Reich — 1913 — 348 778.9 qkm mit — 1. 12. 1910 — 40 165 219 Einw.)	

III. Auszug aus der St

Burchard von Zolori

Friedrich Maute Graf von Z

Burchard †1150

Hohenzollern-Hohenberg erloschen 1486

Friedrich I., Burg

X Sophi

Schwäbische Linie

Friedrich II. †1251

Karl I. †1576

Hechingen	**Sigmaringen**	**Haigerloch**
Eitel Friedrich I. †1605	Karl II. †1606	Christoph † 1592
Friedrich Wilh. Konstantin †1869, verzichtete 1849 zugunsten Preußens (S. 723)	Karl Anton †1885, verzichtete 1849 zugunsten Preußens (S. 723)	erloschen 1634
Grafen von Rothenburg aus morganatischer Ehe		

Leopold †1905 — 1870 span. Thronkandidat

Karl *1839 König von Rumänien †1866

Anton †1904

Friedrich

Wilhelm *1864	Ferdinand *1865 Prinz v. Rumän.	Karl Anton *1868
Auguste Viktoria *1890 X Manuel, früh. König von Portugal	5 Kinder	3 Kinder
Friedrich Viktor *1891		
Franz Josef *1891		

Johann der Al
Markgraf von

4. J

5.

6. Joachim II.

7. Johann Ge

8. Joachim Fr

9. Johann Sig

10. Georg Wilh

11. Friedrich W

12. Friedrich III.

13. Friedrich W

14. Friedrich II.

15.

16. Friedrich W
†1840

17. Friedrich Wilhelm IV.
†1861

19. Friedri
†188

20. Wilhelm II. *1859 — Charlotte *1860 — Heinrich *1862 — Sigism. †1866 — Viktoria *1866 — Waldem. †1879 — Sophie *1870 X Konstan König v Griechenl

Wilhelm *1882	Eitel Friedrich *1883	Adalbert *1884	August Wilhelm *1887	Oskar *1888	Joach. *1890	Vikt. L. *1892 X Ernst August v. Braunschw.-Lüneb.
Wilhelm *1906	Louis Ferdin. *1907	Hubert *1909	Friedrich *1911	Alexand. Ferdin. *1912		

Waldem. *1889	Sigism. *1896	Heinrich †1904

1) Der obige Auszug benutzt die üblichen genealogischen Abkürzungen (Siglen). Es bedeutet: * geboren, † gestorben, X vermählt mit, | die unmittelbare Abstammung, } die mittelbare Abstammung (unter Auslassung dazwischen liegender Geschlechterfolgen), |——| Geschwister, die Herrscher sind fett gedruckt.

2) Zollern = Söller. Der Name Hohenzollern, ursprünglich meist nur von demjenigen Grafen geführt, der im Besitze der Burg Zollern war, wurde seit 1575 allgem 1685 den Titel eines Grafen fürstentitel) wieder an, der großen Königlichen Titels (S.

3) Nürnberg selbst war bis 18 1427 die letzten Reste ihrer B Stadt, auf, während ihnen da

mmtafel der Hohenzollern.[1])

2) †1061

llern † vor 1125

Friedrich †1143

raf v. Nürnberg (1191)[2]) †1201
Raabs von Nürnberg

Fränkische Linie

Konrad †1261

1. Friedrich VI., als Markgraf von Brandenburg (1415) Friedrich I. †144

hymist †1464 — **2. Friedrich II. †1471** — **3. Albrecht Achilles †1486**
Baireuth — Markgraf von Ansbach
Brandenburg — **Ansbach** — **Baireuth-Kulmbach**

hann Cicero †1499 — Friedrich der Ältere †1536 — Siegmund †1495
Baireuth-Kulmbach — **Ansbach** — **Preußen**

Joachim I. †1535 — Kasimir † 1527 — Georg der Fromme †1543 — Albrecht †1568

1571 Johann v. Küstrin †1571 — Albrecht Alcibiades †1557 — Georg Friedrich †1603 — Albrecht Friedrich †1618

g †1598

Anna X Kurfürst Johann Sigismund

Baireuth — **Ansbach**

drich †1608 — Christian †1655 — Joachim Ernst †1625

smund †1619 — erloschen im Mannesstamm 1769

lm †1640 — Karl Alexander †1806 verzichtete 1791 zugunsten Preußens

lhelm †1688

(I.) †1713 — Die Markgrafen zu Brandenburg-Schwedt, im Mannesstamm erloschen 1788

lhelm I. †1740

1786 — August †1758 — Ferdinand †1813

Friedrich Wilhelm II. †1797 — Louis Ferdinand †1806 — August †1843 [4])

lhelm III. — Friedrich Wilhelm, Graf von Brandenburg †1850 aus morgan. Ehe[5])

. Wilhelm I. †1888 — Karl †1883 — Albrecht †1872

h III. — Luise *1838 verw. Großherzogin v. Baden — Friedrich Karl †1885 — Albrecht †1906 Regent von Braunschweig — Die Grafen von Hohenau aus morgan. Ehe

rgar. 872 in, a nd

Friedrich Leopold *1865

Friedrich *1874 — Heinrich *1876 — Joachim Albrecht *1880 — Friedrich Wilhelm *1880

Vitt. *1890 X Prinz Heinrich XXXIII. Reuß j. L. — Marg. — Friedr. Sigismund *1891 — Friedr. Karl *1893 — Friedr. Leop. *1895 — 3 Töchter

---

l üblich. Der Große Kurfürst nahm
on Hohenzollern (zusätzlich zum Kur-
ch jetzt noch einen Bestandteil des
61) bildet.
6 Reichsstadt. Die Burggrafen gaben
rghut die Obergerichtsbarkeit in der
Landrichteramt in Franken verblieb.

Unter „Burggrafschaft" verstand man aber nicht nur dieses Am
sondern den von den Burggrafen vom 13.—15. Jahrhundert haupt
sächlich durch privatrechtliche Erwerbsgeschäfte erlangten Länderbesit
die späteren Fürstentümer Ansbach und Baireuth. 1363 wurden di
Burggrafen ausdrücklich als Reichsfürsten anerkannt.

4) Vgl. S. 562.
5) 1848 Ministerpräsident (S. 517).

Nachweisung der besprochenen Artikel der RV. und PrVU.

I. Reichsverfassung.

Art.	Seite
1	199, 201, 212 ff., 230
2	121, 157, 201, 205, 230, 231, 235, 236, 238, 251, 492, 584
3	121, 201, 203, 227, 308, 328, 398, 532, 548
4	199, 202, 203, 207, 210, 231, 232, 239, 245, 266, 288, 291, 308, 317, 328, 374, 380, 382, 383, 389, 392, 396, 398, 407, 461, 492
5	230, 231, 234, 239, 245, 252, 253, 288, 456, 462
6	199, 209, 238, 242, 243, 256, 479, 488
6a	238, 242, 479, 481, 488
7	231 ff, 237, 239, 242 ff, 370, 391, 462, 481, 488
8	199, 209, 240, 488
9	238, 244, 251, 256
10	243
11	32, 122, 199, 214, 239, 243, 245, 252 f., 282, 384
12	241, 247, 254
13	241, 254
14	241, 251
15	242, 247, 267, 269
16	233
17	203, 230, 234, 235, 236, 247, 268, 291, 391
18	203, 231, 247, 273, 385
19	208, 239, 244, 247, 391, 488
20	231, 249
21	258
22	256, 430
23	232, 252, 253, 548
24	202, 239, 251, 254
25	255
26	252, 254
27	252, 255
28	202, 255
29	87, 248, 256
30	90, 256, 583
31	90, 256
32	202, 257
33	201, 210, 463, 464
34	203, 210, 463
35	203, 210, 211, 231, 462, 467
36	247, 461, 464
37	231, 309, 462
38	202, 210, 211, 467
39	239, 475
40	462
41	201, 389
42	389
43	390
44	390
45	390
46	390
47	201, 391
48	383
49	384
50	232, 244, 247, 273, 384
51	384
52	210, 246, 383, 384
53	202, 207, 232, 247, 287, 398
54	122, 398, 400, 401, 402, 403
55	398
56	122, 207, 247, 275, 284, 567
57	207, 301, 321
58	208, 288
59	202, 302, 303
60	294
61	288, 291
62	288, 291, 294
63	232, 247, 273, 287, 288, 289, 290, 294
64	288 f.
65	288
66	246, 290, 292, 297
67	288, 446
68	247, 288, 431, 496
69	231, 253, 456, 459, 476
70	203, 208, 442, 456, 459, 461, 475
71	456, 475
72	239, 252, 478
73	252, 253, 442, 451
74	203
75	122, 203, 231
76	122, 150, 208, 231, 239, 240, 252
77	122, 240
78	24, 122, 127, 204, 207, 208, 209, 211, 231, 293, 462

II. Preußische Verfassungs-Urkunde.

Art.	Seite
1	23, 71, 525
2	23, 87, 146, 528, 529, 530, 531
3	146, 531, 532
4	87, 146, 166, 523, 532, 533, 538
5	146, 147, 525, 539
6	541
7	160
8	558
9	532, 541, 545
11	10
12	323, 546
13	146, 147, 150, 532
14	532
15	522
16	522
17	147
18	522
20	546
21	545
22	545
23	546, 637
24	546
25	129, 546
26	522, 545
27	422
29	432
30	432
32	532, 547, 548
36	298, 299, 532
38	548
40	522, 532
41	522, 532
42	522, 532
43	34, 560
44	550, 595
45	134, 555, 595
46	289, 560
47	555
48	529, 540, 578
49	91, 150, 172, 248, 556, 596
50	555, 557, 560
51	555, 581
52	581
53	23, 69, 71, 528, 551, 563
54	86, 563
55	529, 578
56	563, 564
57	563, 581, 601
58	563, 601
59	562
60	596
61	595
62	134, 146, 147, 151, 518, 529, 575, 682 ff
63	149, 578, 601
64	151, 576, 579
65	522, 567
66	522, 567
67	522, 567
68	522, 567
69	523
70	523, 571
71	523, 571
72	523, 571
73	523, 581
74	251, 523, 569, 571
76	523
77	580, 581
78	574, 581, 582, 583
79	581
80	569, 581
81	254, 523, 548, 579
82	579
83	87, 248, 582
84	583
85	582
86	134, 559
87	160
87a	523
88	523
89	148, 531
90	536
94	517, 523
95	517, 523
96	661
97	650
98	637
99	150, 459, 581
100	150, 459, 685
101	689
102	685
103	150, 680
104	686
105	523
106	92, 156, 580, 642
107	128, 196, 529, 581
108	582, 640
109	524, 543, 685
111	298
112	523
114	523
115	523, 571

Sachregiſter.

A.

Abdankung 554
Abfahrtsgeld 10
Abgaben 685
Abgeordnetenhaus 570
Abhängigkeitsverhältniſſe, völkerrechtliche 114
Ablöſungsgeſetz 519
Abolition **91**, 556
Abreſch 583
Abſchoß 11
Abſolute Monarchie 82
Abſolutismus, aufgeklärter 54, 82
Abſtimmungskarten 256
Abteilungsdirigent 607
Act of settlement 75
Adelſtand 83
Adel, hoher 143, **534**
Adelsprädikate 559
ADHGB. 119
Adminiſtration **141**, 165
Adreſſe **91**, 254, 579
Advokatorien 224
ADWO. 119
Affirmative Staatsſervituten 18
Agnaten **72**, 552
Ägypten 115
Ahlwardt 257
Akkordlohn 356
Aktives Heer 296
Akzeſſionsvertrag **106**, 215, 526
Alabama-Fall 33
Albanien 69
Allgemeine Menſchenrechte 129
Allgemeiner deutſcher Arbeiterverein 264
Allgemeiner Telegraphenverein 104
Allgemeines Landrecht 8
Allgemeines Staatsrecht 3
Allgemeine Wehrpflicht 300
Allianz 103
Allianz, heilige **35**, 104
Ältere Provinzen 527
Althuſius 3
Altruismus 44
Ambassadeurs 284
Ambulanter Gerichtsſtand 431
Ambulanter Gewerbebetrieb 319, **344**
Amendierungsrecht **151**, 579
Amneſtie 556
Amortiſation 452
Ampere 379
Amt 182
Ämterbeſetzung 555
Amtsausſchuß 611
bezirke 610
blätter 577
theorie 185
verletzung **277**, 642
verſchwiegenheit (Reichsbeamte) 277, (preuß. Beamte) 642
vorſteher 610
Anarchismus 51
Anfragen, kurze 91, **254**
Angeſtelltenverſicherung 375
Animierkneipen 341
Anlagen (Polizeikonzeſſion) 337
Anleihen (Preußen) 680, (Reich) 452
Anmeldung, polizeiliche 310
Annexion **62**, 103
Anſchlagsweſen 427
Anſiedelungsgenehmigung 308
Anſiedelungsgeſetzgebung 520
Anſtalt **180**, 586
Anſtaltsordnung 148
Anſtellung **184**, 636

Anstellungsschein 305
Anzeige (Gewerbebeginn) 335
Apolid 11
Apotheker 338, 349, **409**
Approbation 338
Äquatorialafrika 490
Araartikel 260
Arbeiterausschüsse 353
Arbeiter, gewerbl. 353
Arbeiterlegitimationskarten 320
schutzgesetz 330, **355**
schutzkonferenzen 353
vereine 360
Arbeitgeberverbände 361
nehmerverbände 360
Arbeitsbuch 355
einstellung 357
kammern 353, **364**
losenversicherung 376
nachweis 359
scheue 316
vertrag 355
willige 358
zettel 366
Aristokratie 65
Aristoteles 2, 45, **65**, 133
Armeebefehle 289
korps **295**, 528
verordnungen 289
Armenunterstützung 250, **312**
Arzneitaxe 349
Ärzte **338**, 349, 409
Ärztevereine 409
Askanier 505
Assemblée nationale 99
Attributivjustiz 512
Aufenthaltsbeschränkungen 309
Aufgeklärter Absolutismus 54, 82
Auflösung (Abgh.) 581, (RT.) 255, (Versamml.) 438
Aufnahme 218
Aufrechnung 591
Aufsichtsamt für Privatversicherung **273**, 376
Aufwandsentschädigung (Friedensübungen) 306, (Reichstag) 257
Aufzüge 437
Augustbündnisse 196
Augustinus 45
Ausfertigung 234
Ausführungsverordnung 149
zwang 382
Ausgabebewilligung (Preußen) 685, (Reich) 475
Ausgleich 110
Ausgleichsfonds 680
Ausgleichungsbeträge 467
Ausgrabungsgesetz 663
Aushebung 302
Ausländer 10, 15, **317**, (juristPers.) 15, **324**
Ausländervereine 321
Ausländische Druckschriften 429
Auslieferung 324
Ausschließliche Gewerbeberechtigungen 333
Ausschüsse 241
Aussperrung 357
Ausspielungen 700
Ausstand 357
Ausstellungen 383
Austrägalverfahren **190**, 240
Auswanderung 10, 319, **326**
Auswärtige Angelegenheiten 281
Auswärtiges Amt 270
Ausweisung 323
Auszeichnungen 559
Autonomie 17, **28**, 143

B.

Balkan 115
Bancroftverträge **11**, 223
Banderole 466, 468
Banknoten 381
Bankwesen 380
Bannrechte 333
Batavische Republik 126
Bauernbefreiung 515
Bayerisches Kontingent 293
Beamte **183**, 635
Beamtenhaftung 170, **544**, (Preußen) 642, **649**, (Reich) 281
Beamtenrecht 182, (Preußen) 637, (Reich) 273
Beanstandung 654
Beden 506

Bedingte Begnadigung 557
Verurteilung 557
Beeidigung 185
Befähigungsnachweis 330
Begnadigung 91, (Kaiser) 247, (Militär) 291, (Preußen) 556
Behörden 30, 182
öffentliche 592
Beiträge (Preußen) 703, (Reich) 461
Bekenntnisfreiheit 323
Belagerungszustand 288, 431, 433
Belgien 26
Berichtigungszwang 426
Berlin 612
Berliner Richtung 264, 360
Berner Konvention 105, 325
Bernsteinregal 699
Bertillonage 540
Berufsbeamte 184
Berufskonsuln 285
Berufsvereine 360
Beschlagnahme 429
Beschränkter Untertanenverstand 163
Beschwerde 656
Besitzfestigungsgesetz 521
Besitzsteuer 322, 473
Besoldungsgesetz (Reich) 278, (Preußen) 644
Besondere Gerichte 161
Besonderes Staatsrecht 3
Betriebsbeamte 368
Betriebssteuer 693
Bezirksausschuß 608
gerichte 499
präsident 483
rat 483
regierung 606
Bibliotheken 428
Bill of rights 75, 129
Binnenschiffahrt 395, 399
Bismarck 518
Bittgänge 441
Blankettgesetz 149
Bodensee 22
Bonapartisten 100
Bönhasen 329
Borneo 116
Börse 347
Bosnien 64
Botschafter 284
Boycott 359
Brandenburg 505
Branntweinhandel 340
Branntweinsteuer 466
Braunschweig 76, 240
Brausteuergemeinschaft 467
Bright 55
Buchdruckerverein 360
Buchschulden 452
Budget 455
Bund der Landwirte 265
Bundesamt für das Heimatswesen 272
Bundesexekution 208
gebiet 212
kanzleramt 269
rat 236
staat 117
staatstheorie 123
tag 190
Bureaukratische Verwaltung 177, 183, 592
Burenstaaten 62
Bürger 617
Bürgerliche Rechte 131, 227
Bürgermeister 611, 619
Bynkershoek 20

C
(siehe auch K).

Cabotage 20, 319
Chambre des députés 101
Chargé d'affaires 284
Charta libertatum 101
Charte 100, 128
Checks and balances 136
Christliche Gewerkschaften 360
Christlichsoziale 261
Citoyens 4, 141
Cives 318
Civitas dei, terrena 46
Claim of rights 75, 102
Clausula rebus sic stantibus 24, 103, 119
Clayton-Bulwervertrag 27
Cobden 55
Coimperium 22

Cölner Richtung 264, 360
Common law 144
Commonwealth of Australia 27
Commune 100
Comte 2
Conclusa imperii 153
Consules electi, missi 285
Contentieux 169
Contrat social 48
Corner 361
Corpus Constitutionum 578
Cottage-Syſtem 365
Cromwell 101
Cumberland 75
Cypern 64

D.

Daktyloſkopie 540
Dänemark 77, 193
Decharge 701
Déclaration des droits 99, 129
Declaration of rights 102, 129
De facto-Untertanen 13, 499
Defekte 648
Defenſivbündnis 103
Deichweſen 395
Dei gratia 67
Deklaranten 260
Delegation 28, 112
Demarkationslinie 197
Demokratie 31, 65, 92
monarchiſche 93, 97
Depoſſedierte 536, (Steuerbefr.) 689
Der Tote erbt den Lebend. 554
Despotie 65, 82
Detractus personalis 10
realis 11
Dette publique 105
Deutſche Arbeiterzentrale 320
Fortſchrittspartei 262, 518
Kolonialgeſellſchaft 490, 501
Deutſcher Bauernbund 265
Bund 190
Kaiſer 244
Nationalverein 262
Reichsanzeiger 236
Deutſches Reich 201
Deutſche Seewarte 400
Union 192
Volkspartei 263
Deutſchfreiſinnige Partei 263
ſoziale 261
Südweſtafrika 490
völkiſche Partei 261
Dezentraliſation 178
Diäten (Landtag) 582, (Reichstag) 257
Diamantenregie 501
ſteuer 497
Dienſtaltersſtufen 645
anweiſung 148
eid 185, 276, 640
enthebung (Preußen) 647, (Reich) 279
prämie 305
Diktatur 479
paragraph 480
Directoire 100
Direkte Steuern 460
Diskontinuität 255
Dislokationsrecht 288
Dispenſation 165
Dispositio Achillea 551
Dispoſitionsfonds 248
Diſtelmeyer 508
Disziplinierung (pr. Beamte) 641, (Reichsb.) 277
Domänen 698
veräußerung 552
Dominium eminens 41
Domſtifter 568
Donau 26, 105
Dotationen 703
Dreibund 104
Dreiklaſſenwahlſyſtem 574, 618, 622
Dreikönigsbund 192
Droit administratif 3
Droits civils, politiques 131, 226
Druckſchriften 424
Dualiſtiſche Faſſung 37
Dyarchie 67
Dynaſtie 68

E.

Ebenbürtigkeit 80
Effektivität 63
Egoismus 44

Eheschließung (Beschränkung) 311
Ehrenamt 184
Eichung 378
Eidgenossenschaft, Schweizerische 125
Eigentliche Preßdelikte 430
Eigentumsschutz 541
Einbürgerung 11, 218
Einfuhrverbote 420
Eingeborener 498, 501
Eingeschriebene Hilfskassen 376
Einjährig-Freiwillige 302
Einkammersystem 88
Einkommensteuer 687
steuerzuschläge 707
Einnahmebewilligungen (Abgeordn.) 685, (Reichst.) 459
Einspruch 656, 693
Eisenacher Konvention 312
Eisenbahn 698
verkehrsordnung 390
wesen 388
Eisernes Kreuz 558
Elbe 105, 397
Elbschiffahrtsakte 397
Elektrische Arbeit 379
Elsaß-Lothringen 12, 213, 478
Engerer Rat 190
England 29, 75, 101, 108, 179
Englisches System 73
Enklave 19
Enquete 98
Entenschnabel 490
Entente cordiale 104
Entlassung 220
Entstehung (Staat) 58
Enumerationstheorie 576
Epidemien 410
Erbhuldigung 554
monarchie 68
schaftssteuer 321, 472, 695
tochter 73
Erfurter Programm 265
Ergänzungssteuer 687, 691
Erkennungsdienst 540
Erklärung der Menschenrechte 99
Ermächtigung 232
Ernennung 185
Ersatzansprüche (Armenverbände) 314
reserve 296, 303
wahl 252
Esplanade 307
Essigsäureverbrauchsabgabe 466
Etat 8
Etat (E.-L.) 484, (Preußen) 682, (Reich) 455, (Schutzg.) 497
Etats généraux 99
Etatsnotgesetz 476
überschreitungen (Preußen) 700, (Reich) 458
Etat tampon 26
Ethische Theorie 53
Eudämonismus 54
Europäisches Konzert 25
Evangelische Arbeitervereine 360
Evangelischer Oberkirchenrat 599
Ewiger Landfriede 188
Exekutive 96, 161
Exemte 13
Exemtionen 210
Exequatur 284, 286
Exklave 19
Expatriierung 224
Exterritorialität 13, 243

F.

Fabrikarbeiter 368
Fabrikationssteuer 468
Fachausschüsse 353, 374
Fahneneid 290
Fahnenflucht 223
Faktoren, gesetzgebende 147
Falscher Waldemar 506
Februarrevolution 100
Fehlerhafte Staatsakte 590
Feingehalt 379
Femgerichte 160
Festung 307
Feuerbestattung 408
Filmer 47
Filmzensur 340
Finanzgemeinschaften 105
ministerium 598
vermögen (Kommune) 702, (Preußen) 586, (Reich) 449
wesen (Preußen) 677, (Reich) 441, (Schutzgeb.) 497

Findelkind 217
Fiskaliſche Rechte 698
Fiskus 42, 170, 678
Flaggenrecht 319, 398
Fleiſchbeſchau 417
Fliegender Buchhandel 344
Fliegender Gerichtsſtand 431
Flößerei 394
Flotte 304
Flottenfiſcher 287
Flottengeſetz 300
Fluchtlinien 392
Flumen perenne 394
Fluß, öffentlicher 394
Flußregulierung 395, 402
Föderalismus 206
Formelle Geſetzeskraft 154
Formelles Geſetz 143
Fortbildungsſchulen 355
Fortſchreibungsverhandlung 693
Fortſchrittliche Volkspartei 263
Fortſchrittspartei 262, 518
Fraktionen 248, (AbgH.) 574, (Herrenh.) 570, (Reichst.) 248, 258
Franckenſteinſche Klauſel 442
Frame of government 129
Frankfurter Frieden 12, 15, 478, 487
Nationalverſammlung 191, 261
Frankoniafall 21
Frankreich 99, 179
Frauenerbfolge 73
Freibank 418
Freie Gewerkſchaften 360
Innung 350
Reichsſtädte 84
Staatstätigkeit 141
Freies Ermeſſen 165, 659
Freihäfen 463
Freiheitsprinzip 44
rechte 538
Freikonſervative 260
rechtsſchule 140
ſinnige Vereinigung 263
ſinnige Volkspartei 263
willige 303
willige Gerichtsbarkeit 158
Freizügigkeit 10, 309
Fremde 10, 15, 317
Fremdenpolizei 317
regal 318
Friedensformation 294
leiſtungen 306
präſenzſtärke 294
ſchluß 245
unterſtützung 306
Friſtwahl 486, 572
Fronde 99
Führerſchein 404
Füllſtrich 378
Fundierte Staatsſchulden 680
Funkentelegraphie 21
Funktionen 32, 145
Fürbitte 561
Fürſtenrat 188
ſouveränität 31
ſtaat 67
tag 192
Fuſion 103

G.

Gabella emigrationis 10
hereditaria 11
Gaſteiner Vertrag 194
Gaſtwirtſchaft 336, 340
Gebäudeſteuer 693
Gebiet 1, 13
Gebietshoheit 13, (Reich) 212
körperſchaft 9, 23, 28, 41, 180, 616
Gebrauchsmuſter 383
Gebühren (Preußen) 685, (Reich) 461
Gebundene Staatstätigkeit 138
Gegenzeichnung 92, 171, (Preußen) 595, (Reich) 268
Gehalt (Preußen) 644, (Reich) 278
Geheimer Juſtizrat 84
Rat 509
Geheimes Kabinett 603
Obertribunal 512
Gehilfen 366
Gehorſamspflicht 228, (Beamte) 167, 277, 641, (Militär) 167, 305
Geiſtliche 636
Orden 440

Gelbe Gewerkschaften 360
Gelegenheitsfunde 663
Gemeindeglieder 621
rat (Els.-Lothr.) 483
steuer 704
verordnete 622
versammlung 622
vertretung 622
vorsteher 612, 622
Gemeiner Pfennig 189, 677
Gemeingebrauch 586
heitsteilung 519
Gemischte Gerichtshöfe 16
Gemischtwirtschaftliche Unternehmungen 702
Gendarmen 296
Generaldirektion 271
direktorium 511, 513
gouverneur 479
kommission 605
konsuln 284
ordenskommission 557
pardon 473, 690
staaten 126
staatskasse 682
stabsstiftung 447
streik 362
Geraer Hausvertrag 507, 551
Gerichtsbarkeit 157
v. Gerlach 259
Gesamtakt 60, 174
kontingent (Branntwein) 466 (Kali) 469, (Notenbanken) 472
souveränität 124
Gesandte 282
Geschäftsordnung (Abgeordnetenhaus) 581, (Bundesrat) 243, (Herrenhaus) 581, (Reichstag) 255
sprache (Els.-Lothr.) 482, (Preußen) 594
träger 284
Geschmacksmuster 383
Geschworenenverfahren 519
Gesellen 366
ausschüsse 353
Gesellschaft 2
Gesellschaftswissenschaft 2
Gesetz 5, 142, 576
Gesetzesbefehl 152
Gesetzgebende Faktoren 147 (Els.-L.) 483, (Preußen) 575, (Reich) 230
gebung 134, 142, (Els.-L.) 483, (Preußen) 575, (Reich) 230
gebungspolitik 6
mäßige Verwaltung 164
sammlung 525, 577
Gestellungspflicht 302
Gesundheitswesen 407
Geteilte Souveränität 123
Gewalt 1
Gewaltenteilung 32, 134, 145
Gewerbe 328
aufsichtsbeamte 369
berechtigungen, ausschl. 333
betrieb im Umherziehen 319, 346, (Ausländer) 324
freiheit 333
gericht 356
polizei 369
steuer 693
Gewerbliche Arbeiter 353
Gewerkschaften 360
Gewerkvereine 360
Gewichte 377
Gewohnheitsrecht 5, 142, (Pr. VU.) 524, 586, (RV.) 203
Gifthandel 342
Gleichheitsprinzip 533
Gnadengeld 646
Goldene Bulle 69
Goldener Kriegsschatz 445, 449
Gothaer Programm 264
Vertrag 312
Gouvernement 141, 165
Gouverneur 495
Grafengewalt 84
Grenzregulierung 529
verlegung 213
Großberlin 625
britannien 75, 109
kanzler 511, 513
Grotius 20, 48
Grundrechte 129, 531
steuer 692
Gruppenwahl 573
Gutsbezirke 623
vorsteher 612
untertänigkeit 514

H.

Haager Abkommen 18, 286, 325
Habeaskorpusakte 101
Haftpflicht, Beamte 170, (Preußen) 642, 649, (Reich) 281
Halbe Konzession 341
Halbsouveräne Staaten 23, 27, 115
v. Haller 46
Hammelsprung 256
Handelsministerium 599
  statistik 464
Handfeuerwaffen 379
  werkergesetz 330, 350
  werksbetriebe 367
  werkskammern 352
  werkswesen 349
Hannover 76, 109
Hansabund 265
Hardenberg 514, 602
Hauptmann v. Köpenick 309
Hauptverwaltung der Staatsschulden 271
Hausarbeitsgesetz 373
  archiv 565
  fideikommiß 562
  gewerbetreibende 372
  gesetze 72, 507, 551
  halt (Els.-Lothr.) 484, (Kommunen) 703, (Preußen) 682, (Reich) 455, (Schutzgeb.) 497
Hausieren 346
Hausiersteuer 694
Hausknechtsparagraph 582
  ministerium 565
Hay-Pauncefotevertrag 27
Heer 295
Hegel 51, 54
Heilige Allianz 35, 104
Heimarbeiter 373
Helgoland 12, 213
Heroldsamt 137, 559
Herrenhaus 567
  kurie 516
Herzegowina 64
Hilfskassen, eingeschriebene 376
Hinterbliebene 646
Hinterbliebenenfürsorge 278
  versicherung 375
Hinterlegungsordnung 681
Hirsch-Dunckersche Gewerkvereine 360
Hobbes 29, 48
Hochverrat 228
Hoflieferant 559
Hohenzollern 505, (Bezirk) 606, (Fürstenhaus) 536, (Kgl.) 537, (Steuerbefreiung) 689
Hoher Adel 143, 534
Höhere Beamte 183, 643
  Reichsbehörden 269
Höherer Verwaltungsdienst 638
Holland 126
Holsteinisches Fürstenhaus 78, 193, 536
Homerule 109
Hospitanten 249, 266
House of Commons 101
  of Lords 101
Hutverbot 664

J.

Jadebusen 287
Jahrmarkt 348
Jesuitenorden 310
Illegitime Staatsgewalt 34
Immediatkommission 520
Immunität 90, (Els.-Lothr.) 487, (Preußen) 583, (Reichstag) 256
Impeachment 171
Imperialismus 25
Impfung 413
Imprimatur 422
Inalienabilität 552
Inamovibel 160
Indemnität 167, 476, 519, (Preußen) 700
Indemnitätsantrag 260, 519
Indigenat 10, 227
Indirekte Steuern 460, (Preußen) 694, (Reich) 460
Individualismus 44
Individualrecht 4
Industrie 328
Infektionskrankheiten 410
Initiative 95, 151, 233, 239, 253, 579 (kaiserliche) 203
Inkompatibilität 256, 574, 583
Inland 13, 212

Inländer 10, 14, 227
Innere Koloniſation 698
Innungen 329, 349
Innungsausſchüſſe 351
verbände 352
Inquiſitionsgerichte 160
Inſtanzenzug (Kommunalabgaben) 706, (Polizeiverfügung) 675, (Steuer) 690, (Verwaltung) 656
Inſtruktion 148
Intereſſenſphäre 19, 63, 491
Interna corporis 155
Internationale Arbeiteraſſoziation 264
Arbeiterſchutzkonferenzen 353
Ströme 26, 397
Verträge 24, 175
Zweckverbände 104
Internationaler Eiſenbahntransportverband 105
Fahrausweis 405
Internationales Recht 17
Interpellation 91, 254, 579
Intervention 25
Invalidenfonds 450
verſicherung 375
Inzidententſcheidung 137, 660
Johanniterorden 557
Irland 108
Irredenta 10
Irrenanſtalten 339, 419
Itio in partes 231, 243, 255
Juden 323
Julirevolution 100
Juliusturm 449
Junglithauen 518
Jüngſter Reichsabſchied 153
Juniorat 70
Iura maiestatica 26
quaesita 24, 154
reservata 188
singularia 209
singulorum 211
Iurisdictio content. volunt. 158
Jurisdiktion 96, 134, 158
Juriſtiſche Perſonen, Ausländer 15, (Gewerbebetrieb) 324
Ius albinagii 318
belli ac pacis 26
cogens, privatum, publicum 4
eminens 166
foederum et tractatuum 26
legationum 26
protectionis 10
sanguinis 217
sublime 22
Juſtifizierende Kabinettsorders 477
Juſtiz 96, 134, 157
departement 513
miniſterium 598
prüfungskommiſſion 511
ſachen 172
verwaltung 158
verweigerung 140, 240

K.

Kabelterritorium 21
Kabinett 513
Kabinettsjuſtiz 82, 159
miniſterium 511
regierung 99
Kadaver 421
Kadres 295
Kadreſyſtem 296
Kaiſer 243
Kaiſerliche Beamte 274
Initiative 203
Marine 287
Kaiſerlicher Rat 483
Kaiſerliches Patentamt 272
Kaiſer-Wilhelm-Kanal 396
Kaiſer-Wilhelmsland 490
Kali 469
Kamarilla 259
Kameraliſtiſche Buchführung 701
Kameraljuſtiz 168
wiſſenſchaft 1
Kamerun 490
Kammerdepartements 511
zieler 189, 677
Kanada 27
Kanalamt 396
rebellen 396
vorlage 395
Kant 49, 55
Kanzler 508
Kapitulanten 304
Kapitulationen 16

Karlsbader Beschlüsse 516
Karolinen 490
Kartell (polit.) 260, (wirtschaftl.) 361
Kassenwesen (Preußen) 701, (Reich) 454
Kasuistik 139
Katholische Arbeitervereine 360
Kauffahrteischiffe 398
Kautionsleistung 276
pflicht 640
Kiautschou 64, 490
Kilogramm 377
watt 379
Kinderschutz 370
King in Parliament 31
Kings Bench 101
Kirche 41
Kirchliche Vereine 440
K. K. 112
Klassensteuer 688
wahlsystem 89
Klassifizierte Einkommensteuer 688
Kleinaktien 502
bahnen 389
Kleiner Befähigungsnachweis 330, 350
Belagerungszustand 434
Kleinhandel 340
Klerus 83
Koalitionsfreiheit 357
Kodifikation 232
Kollegialverwaltung 177, 183, 592
Kollektivarbeitsvertrag 363
Kolonialbeamte 274, 495
gerichtsbarkeit 499
gesellschaften 490, 501
rat 494
Kolonie 19
Kolportage 344
Komitialwahlsystem 89
Kommandierender Admiral 270, 299
Kommandogewalt 92, 290
Kommission 249
Kommunalabgaben 703
beamte 183
behörden 182
Kommunale Selbstverwaltung 180, 614
Kommunalfinanzen 706
steuerprivileg 309
verbände 615, 624
verwaltung (Els.-Lothr.) 483, (Preußen) 614, (Schutzgebiete) 496
wahl 574, 618
Kommunen 615
Kompetenz 31
Kompetenz-Kompetenz 24, 119, 204
konflikt 137, 158, 660
Komptabilitätsgesetz 166, 683
Kondominat 22, 529
Konflikt 170, 596
Konfliktsperiode 260
Kongo 26, 105
akte 63
staat 26, 110
König 549
Königliche Bibliothek 429
Königliche Polizeiverwaltung 667
Königliches Haus 537
Konservative 259, 574
Konservativliberale Paarung 261
Konsols 681
Konstitution 127
Konstitutionelle Monarchie 83, 86
Theorie 134
Konsularagenten 284
gerichte 272
gerichtsbarkeit 16, 235, 286
Konsuln 284, 681
Kontingent (Branntwein) 466, (Kali) 469, (Notenbanken) 472
Kontingente 287
Kontingentierte Steuer 692
Kontingentsherrlichkeit 290
Kontinuität 255
Kontrasignatur 92, 171, 268
Kontraktbruch 356, 366
Konventionelle Ströme 397
Konzession 338, (Apotheken) 410

Kraftfahrzeuge 404
Krankenanſtalten 339
  verſicherung 375
Kreisabgaben 705
  angehörige 628
  arzt 409
  ausſchuß 610, 628, 630
  deputierte 609
  direktor 483
Kreiſe 512, 627
Kreiskaſſe 682
  ordnung 519
  polizei 667
  ſekretär 609
  ſtatuten 586
  tag 628, (Elſ.-Lothr.) 483
  tierarzt 420
Kreuzzeitungspartei 259
Kriegserklärung 245
  formation 295
  hafen 308
  kommiſſariat 608
  leiſtung 306
  marine 299
  miniſterium 598
  ſchatz 445, 449, (goldener) 449, (ſilberner) 450
  ſchiffe 21
Kriegs- und Domänenkammern 511, 607
Kriminalpolizei 164
Krondotation 562
  fideikommißfonds 562
  kolonien 504
  land 497
  rat 509
  ſyndici 568
  treſor 562
Krönung 188, 554
Krümperſyſtem 300
K. u. K. 112
Kulturſtaat 58
Kultusminiſterium 597, 599
Kurfürſtenkollegium 188
Kurien 85
Kurtaxe 309, 704
Kurze Anfragen 91, 254, 581
Küſtenfiſcherei 15, 20, 319
  frachtfahrt 15, 20, 319
  gewäſſer 20

L.

Labuan 116
Ladenſchluß 344
Laissez faire, laissez aller 55, 163
Landarbeiter 441
  armenverband 312
Landesausſchuß 479
  direktor 632
  gewerbeamt 333
  hauptmann 632
  herrliche Familien 143, 534
  herrliches Summepiſkopat 92
  konſulate 284, 597
  polizei 666
  polizeibezirk Berlin 613, 667
  triangulation 528
  trauer 561
  vater 47
  verrat 228
  verwaltungsgeſetz 520, 593
  veterinäramt 420
  waſſeramt 395, 602
Landgemeinde 612, 620
  gemeindeordnung 520
  kreiſe 609, 628
  rat 512, 609
  ratskammern 262
Landsassiatus 318
Landſtände 83
  ſtraßen 392
  ſturm 296, 303
  ſturmpflicht 302
  tag 85, (Elſ.-Lothr.) 483, (Preußen) 566
  wehr 296, 303
  wehrpflicht 302
  wirtſchaftsminiſterium 599
Laſſalle 155, 163, 264
Läſtige Ausländer 15, 323
Lateiniſche Münzunion 105
Latini 318
Lauenburg 22, 77, 110, 194, 215, 530
Law 144
Leges Lieber 443
Legibus solutus 34, 560
Legislative 96, 134, 142
Legislaturperiode (Elſ.-Lothr.) 486, (Preußen) 581, (Reich) 251

Legitimationskarten 345
Legitimiſten 100
Legitimität 34, **60**
Legitimitätsprinzip **35**, 60
Lehrer 637
Lehrlinge 366
Leihamt 679
Le roi est mort, vive le roi 38, **69**, 553
Le roi règne, mais il ne gouverne pas **99**
Le royaume de France ne tombe pas en quenouille 73
L'État c'est moi 24, **37**
Leuchtmittelſteuer 468
Lex 144
Lex Ahlwardt 257
  Antoniniana 318
  Baſſermann 445
  contractus 142
  Erzberger 445
  posterior derogat priori 154
  Salica 72
  Schiffer 546
  specialis 150
  Stengel 443
  Trimborn 375, **443**
Liberale **261**, 574
  Vereinigung 263
Liberalismus 55
Liechtenſtein 194
Lieferungsverbände 307
Linealfolge 70
Lippiſche Erbfolge 72, **80**, 240
Liſten, ſchwarze 359
Liſtenſkrutinium 101
  wahl 90
Lizenzzwang 382
Local government 179
Locke 55, **133**
Logenweſen 436
Lohnbücher 366
  einbehaltung 365
  zahlung 364
Lokaliſierung 63
Lokaliſten 360
Lokalverwaltung 177
Londoner Konferenz 198
  Protokoll 193
  Vertrag 194
Lotteriegemeinſchaft 104
  regal 699
  ſtempel 471
Lüderitz 490
Luftfahrzeuge 406
  ſchiffe 21
Luſtbarkeiten **340**, 346
Luſtbarkeitsſteuer 704
Luxemburg 26, 72, **79**, 109

M.

Macchiavelli 8, **65**
Machtſprüche 159
Mac Mahon 100
Madagaskar 115
Mädchenhandel 327
Magiſtrat 611, **619**
Magna Charta libertatum 101
Mahlſteuer 688
Majorat 71
Manchestertum 55
Mantelkinder 80
Mare liberum 397
Margarine 415
Marianen 490
Maria Thereſia 74
Marinekabinett 270, **603**
Marine, Kaiſerliche 287
Mark Brandenburg 505
Markſcheider 342
Marktrecht 347
  verkehr 319, 347
Marokko 116
Mas a mare **73**, 552
Maße 377
Materialismus **39**, 52
Materialſteuer 467
Materielle Geſetzeskraft 154
Materielles Geſetz 143
Matrikel 286
Matrikularbeiträge 442, 446, **459**
Mazarin 99
Mechanismus 39
Mecklenburg 86
Mediatiſierte 534
Medizinalkollegien 605
  kollegium 409

Medizinalpolizei 407
Meer 393
Mehrausgaben (Preußen) 686, 700, (Reich) 458
Meistbegünstigungsklausel 15
Meistertitel 368
Meldepflicht 310
Menenius Agrippa 38
Menschenrechte 99, 129
Meßbrief 401
Messe 347, 348
Meter 377
Metternich 191
M. E. Z. 380
Militärbeamte 250, 291
dienst 300, 304, 496
gerichtsbarkeit 291
hoheit 290
Militärische Freizügigkeit 292, 311
Militärischer Landesverrat 228
Militärjustizverwaltung 270
Militärkabinett 603
konventionen 292
lasten 306
personen des Friedensstandes 296, 305
personen (Wahlrecht) 250, 573
pflicht 302
verwaltung 291
Milizsystem 300
Ministeranklage 171, 556, 596
Ministerien 163, (Preußen) 597
Ministerpräsident 601
residenten 284
verantwortlichkeit 92, 171, 601
Minorat 71
Miquel 520, 687
Mischehen 498
Mischprozesse 500
Mißtrauensvotum 254
Mittelbare Organe 31
Reichsbeamte 274
Staatsbeamte 183, 636
Mittellandkanal 395
Mittlere Beamte 183
Mobilmachung 288
Modeste v. Unruh 81
Monaco 26
Monarchie 31, 65, 67
Monarchische Demokratie 93, 97
Monarchomachen 46
Monistische Fassung 37
Monroedoktrin 25
Montagne 100
Montesquieu 134
Monumenta Germaniae historica 270
Moorschutz 663
Most favoured nation clause 15
Müller Arnoldscher Prozeß 82
Munera publica 230
Munizipalsozialismus 702
Munt 318
Münzunion 105
wesen 380
Mutterlogen 436

N.

Nachsteuer 10
Nachtigall 490
Nachtragsetat 456
Nahrungsmittelverkehr 414
Namensänderung 557
Nassau 79
Nassauer Denkschrift 602
Nation 9
Nationalflagge 398
Nationalitätsprinzip 10
Nationalitätszeichen 405
Nationalkonvent 100
Nationalliberale Partei 262, 519
Nationalökonomie 6
Nationalsoziale Partei 263
Nationalverein 192
Nationalversammlung 261, 517
Naturalisation 11
Naturalleistung 306
Navigationsakte 20
Ne bis in idem 277
Nebenämter 641
Nebenbeschäftigung 641
Negative Staatsservituten 18
Neuenburg 109
Neuere Provinzen 527
Neufchatel 109
Neu-Guinea 490
Neutralisierung 26

Neutralität 33
Neutral Moresnet 22
Nichtintervention 25
Niederlande 79, 109, **126**
Niederlassungsverträge 325
Niger 26
Norddeutscher Bund 196
Nordostseekanal 392, **396**
Nordschleswig 195
Nordseestation 300
Normaleichungskommission 378
Norwegen 111
Notverordnung 149
Notensteuer 472
Notetatgesetz 476
Notgewerbegesetz 330
Notifikation 63
Notstandsverordnung 149, (Els.-L.) 479, (Preußen) 578, (Polizei) 671
Novemberverträge 6, **198**

O.

Obergerichte 499
Oberhaus 94
Oberherrlichkeit 114
Oberhofmarschall 566
Oberkirchenrat, Ev. 599
Oberkommando der Marine 270
Oberlandesgerichte 527
Oberpräsident 605
Oberrechnungskammer **604**, 701
Oberregierungsrat 607
Oberrevisionsdeputation 512
Oberrevisionsdirektorium 512
Oberschiedsgericht 273
Oberseeamt 272
Oberste Reichsbehörde 269
Oberstkämmerer 566
Oberversicherungsämter 608
Oberverwaltungsgericht 658
Oberzolldirektion **598**, 606, 613
Objekttheorie 41
Observanz **525**, 586
Obstruktion 91
Ochlokratie 65
Offener Brief 192
Offener Laden 336
Offene Verkaufsstellen 336
Offensivbündnis 103
Öffentliche Anstalten **180**, 586
Öffentliche Behörden 592
Öffentlicher Fluß 394
Öffentliches Recht **3**, 4
Öffentliche Versammlung 437
Öffentliche Wege 392
Offiziere 304
Offiziersernennung 292
Ohm 379
Okkupation 63
Oktroyierte Verfassung 517
Oldenburg 77
Oligarchie 65
Omnium 361
Ontogenese 59
Optantenkinder **12**, 195
Optionsrecht 12
Oranien 79
Orden, geistliche 440
Ordentliche Gerichte 166
Ordenswesen 557
Ordnungsprinzip 44
Organe 29
Organisationsrecht 555
Organisationsverordnungen **148**
Organismus 39
Organsouveränität 24
Organtheorie 38
Orléanisten 100
Ortsarmenverband 312
Ortspolizei 666
Ortsstatuten **586**, 663
Ostafrika 490
Ostbahn **388**, 516
Österreich 73
Österreich-Ungarn 74, **110**
Östliche Provinzen 527
Ostmarkenpolitik 520
Ostmarkenzulage 644
Ostseestation 300

P.

Pactum constitutionis 49
Fridericianum 510, 552
gentilicium 551
subjectionis 49
unionis 49
Pairsschub 568
Palauinseln 490
Panamakanal 27

Papiergeld 380, 680
Papſt 14
Παρεκβάσεις 65
Pariſer Konvention 105, 325, 383
Paritätiſcher Arbeitsnachweis 359
Parlament 88, 93
Parlamentariſche Monarchie 31, 97
Regierung 96, 99
Parliament 101
Partei 248, 258
Parteibildung (preuß. AbgH.) 574, (preuß. Herrenhaus) 570, (Reichstag) 258
Paſſiver Widerſtand 229
Paßweſen 317
Patentamt 272
Patentweſen 382
Patriarchaliſche Theorie 47
Patrimonialgerichtsbarkeit 84, 159
Patrimoniale Theorie 47, 68
Penſion 645
Penſionierung 278
Pentarchie 35
Peregrini 318
Periodiſche Druckſchriften 424
Perſonalitätsprinzip 17
Perſonalunion 108, 529
Perſönlichkeitstheorie 42
Peters 490
Petition of Rights 101
Petitionsrecht 547
Pfandleihe 341
Pfändungsbeſchränkungen 644
Pflanzungsverträge 128
Pflichtexemplare 428
Pfuſcher 329
Phylogeneſe 59
Plaine 100
Plakatweſen 427
Plan of government 129
Plantation convenants 128
Plenum des Bundestags 190
Pluralwahlrecht 89
Pocken 413
Polen 110
Polenpolitik 520
Polenprozeß 161
Politik 6
Politiſche Beamte 647
Rechte 131, 226, 532
Vereine 6, 362, 436
Verſammlungen 439
Polizei 133, 163, 661
Polizeiaufſicht 309
Polizeihunde 668
Polizeikoſten 676
Polizeiliches Notſtandsrecht 664
Polizeiliche Strafverfügung 150
Verfügung 150, 669, 673
Polizeimäßige Reinigung 392
Polizeiminiſterium 598
Polizeipräſident Berlin 613, 667
Polizeiverordnung 149, 669, 670
Polizeiverwaltung (Amtsbezirk) 610, (Berlin) 613, (Kreis) 609, (Landgemeinde) 612, (Reg.-Bez.) 607, (Stadtgem.) 611
Polizeiverwaltungsgeſetz 519
Pool 361
Poſen 308, 610
Poſtweſen 383
Potenzierte Organe 32
Pour le mérite 557
Pouvoir municipal 181
Präambel 209, 212, 375
Praesumtio pro populo, pro rege 67, 87, 93, 146, 550
Pragmatiſche Sanktion 74
Prämienanleihe 680
Prärogative 84, 144
Präſentation 568
Präſidentſchaft 96
Präſidium 243
Prätendenten 35
Präventivſyſtem 422
Preßdelikte, eigentliche 430
uneigentliche 430
Preßfreiheit 422
Preßverordnung 422
Preßweſen 422
Preußen (Herzogtum) 508
Preußenkaſſe 679

Preußische Bank 679
Gesetzsammlung 525
Zentralgenossenschaftskasse 679
Preußisch-Hessische Eisenbahngemeinschaft 104
Preußisch-Süddeutsche Lotteriegemeinschaft 104, 699
Primäre Organe 32
Primatus jurisdictionis 576
Primogenitur 70
Princeps legibus solutus 34
Privatanschlußbahnen 389
bahnsystem 388
beamte 183
gerichtsbarkeit 519
Privative Ströme 397
Privatnotenbanken 381
wirtschaftslehre 6
Privileg 165
Privy council 102
Privilegia de non appellando 160
evocando 160
Professorenpartei 261
Progressivsteuer 690
Prohibitivsystem 422
Promulgation 152, 234
Proportionalsystem 89
Protektorat 26, 116
Protectio non involvit subiectionem 116
Protokollprinz 193
Provinzen 527
Provinzialabgaben 705
ausschuß 632
landtag 631
landesjustizkollegium 512
ordnung 519
rat 606
schulkollegien 605
stände 516
statuten 586
verband 630
Provinzsystem 182
Prozessionen 441
Prüfungsrecht, richterliches 92, 155, 580
Publikation 98, 153, (Reich) 235, (Preußen) 577
Publikum 661, 663
Publizitätsprinzip 63
Pufferstaat 26

Q.

Qualifizierte Organe 32
Quartierleistung 306
Quidquid est in territorio 17, 498
Quilibet est subditus 17
Quinqennat 294
Quorum (Bundesrat) 243, (Els.-Lothr.) 486, (Preußen) 568, (Reichstag) 255
Quotitätssteuer 692

R.

Rahmengesetz 149, 374
Rangordnung 25
Ratifikation 176
Rayon 307
Reaktivier. d. Bundestags 192
Realgewerbeberechtigungen 333
Realsteuern 704
Realunion 110, 112, 529
Rebus sic stantibus 24, 103, 119
Recessus imperii 153
Recessus imperii novissimus 153
Rechnungshof 271, 477, 604
Rechnungsjahr (Preußen) 682, (Reich) 456
Rechnungslegung (Preußen) 701, (Reich) 477
Rechtfertigungstheorien 44
Rechtskontrollen der Verwaltung 168, 654
Rechtsmittel (Kreisabgaben) 706, (Polizeiverfüg.) 675, (Rayon) 307, (Steuern) 690, (Verw.) 656
Rechtsprechung 96, 134
Rechtsstaat 55
verordnungen 148
verweigerung 140
weg 4, 169, 172, (Beamtenrecht) 648, (poliz. Vf.) 544, 675, (Zölle, Steuern) 464
Redaktionsversehen 153
Referendum 95, 151

Reformverein 192
Regalien 698
Regent 244
Regentſchaft 563
Regierung 3, 37, 165, (Mark) 508
Regierungen 512, 606
Regierungsamtsblätter 577
bezirk 606
hauptkaſſe 682
präſident 607
Reglements 148
Regredienterbin 73
Rehabilitation 556
Reichsabſchied 153
adel 534
amt des Innern 270
amt für die Verwaltung der Reichseiſenbahnen 271
angehörigkeit 216
anzeiger 236
bank 271, 382
bankbeamte 274
bankdirektorium 271
bankkuratorium 271
banknoten 381
beamte 273
behörde 266
beſteuerungsgeſetz 689, 704
bürgerrecht 227
bürgſchaften 451, 454
deputationshauptſchluß 188
eiſenbahnamt 271, 391
eiſenbahnen 449
finanzbehörden 271
fiskus 446
flagge 398
gericht 272
geſandte 282
geſetzblatt 236
geſetzgebung 230
haftpflichtgeſetz 392
hauptkaſſe 454
haushalt 441, 455
inſignien 244, 561
invalidenfonds 272, 450
juſtizamt 270
kammergericht 188
kanzlei 269
kanzler 267
kanzleramt 269
kaſſenſcheine 381, 453
kolonialamt 271, 494
kontrollgeſetz 477
kreiſe 188
kriegsſchatz 445, 449
kriegsweſen 286
land 478
marineamt 270
militärgericht 272
partei 260
poſtamt 270
rayonkommiſſion 272, 307
regiment 188
ſchatzamt 271
ſchulden 451
ſchuldenkommiſſion 271
ſchuldenordnung 452
ſtädte 84
ſtandſchaft 80
ſtempel 470
tag 188, 248
tagswahl 249
unmittelbarkeit 80
verfaſſung 201
vermögen 447
verordnungen 232
verſicherungsamt 273
verſicherungsanſtalt 273
Reinigungspflicht 392
Reiſekoſten 645
Reklame 662
Rekrutierungsſtammrolle 302
Religiöſe Vereine 440
Repartitionsſteuer 692
Repräſentative Demokratie 94
Repreſſivſyſtem 422
Reptilienfonds 195
Reptilienpreſſe 195
Republik 93
Reſervatrechte 210
Reſerve 295
Reſervepflicht 302
Reſidenzpflicht 641
Reſſort 596
Reſtauration 35
Retorſion 319
Revanche pour Sadowa 198
Reviſioniſten 265
Revolutionstribunal 161

Rex non moritur 38, 69
Reziprozität 319
Rhein 105, 397
Rheinbund 189
Rheinschiffahrtsakte 105, 397
Richterliche Beamte 183
Richterliches Prüfungsrecht 92, 155, 580
Richterliche Unabhängigkeit 136, 167
R. I. N. 153
Rinderpest 420
Ring 361
Robespierre 100
Rocher de bronce 24, 85, 510
Roi fainéant 99
Roland 347
Roter Adlerorden 557
Rousseau 48
Rübenzucker 467
Rückwirkende Kraft 154
Ruhegehalt 278
Ruhestand 647
Rumpfparlament 192, 517

S.

Saccharin 416
Sachsen 110
Sachsengänger 314, 320
Sachsen-Weimar-Eisenach 111
Saisonarbeiter 320
Salbung 67
Salisches Prinzip 72
Salus populi suprema lex 54
Salzsteuer 465
Samoainseln 22, 490
Sanctio pragmatica 74
Sanitätspolizei 407
Sanktion 98, 152, 230, (Preußen) 574, (Reich) 234
San Marino 26
Sansibarvertrag 490
Säumige Nährpflichtige 316
Schankgefäße 378
Schankwirtschaft 336, 340
Schatzanweisung 453, 681
Schaumburg-Lippe 81
Schaumweinsteuer 468
Schauspielunternehmer 339
Scheckstempel 471
Schenkungssteuer 472
Schiffahrt 393
Schiffahrtsabgaben 401
Schiffahrtsgemeinschaften 105
Schiffbarkeit 394
Schiffer (lex) 546
Schiffspart 399
Schiffsregister 399
Schiffsvermessung 401
Schiffszertifikat 399
Schildgeld 101
Schlachtflotte 300
Schlachthauszwang 418
Schlachtsteuer 688
Schleppmonopol 700
Schleswig-Holstein 12, 22, 77, 192
Schließung (Landtag) 581, (Reichstag) 255
Schlußklage 675
Schottland 108
Schulwesen 545
Schutzbriefe 491
gebiete 489
genossen 12, 498
mannschaft 668
pocken 413
truppen 495
Schutz- und Trutzbündnis 103
Schwänze 361
Schwarzburg 111
Schwarze Listen 359
Schweden 111
Schweiz 26, 125
Schwimmende Gebietsteile 13, 21
Scutagium 101
Seeauswurf 20
Seehandlung 679
Seemannsämter 285
Seemeile 20
Seepolizei 21
Seeschiffahrtszeichen 400
Seestraßenordnung 400
Seewehr 304
Seewehrpflicht 302
Sekundäre Organe 32
Sekundogenitur 70
Self government 178
Selbstversammlung 90, 254

Selbſtverwaltung 178, 181
Senat 101
Seniorat 70
Seniorenkonvent 248
Séparation des pouvoirs 134
Septennat 260, 264, 294
Seſſelmann 508
Seßhaftigkeit 13, 59
Settlements 11
Seuchen 410
Sezeſſion 263
Sicherheitspolizei 163, 665
Silberner Kriegsſchatz 445, 450
Sittenkontrolle 665
Sittlichkeitstheorie 53
Sitzredakteur 425
Sonderburg-Auguſtenb. 77, 195
Sonderburg-Glücksburg 77, 195
Sondergerichte 161
Sonderrechte 209
Sonntagsruhe 344, 354, 441
Souveräne Familien 143, 534
Souveränität 23
Sozialdemokratie 264, 574
Soziale Geſetze 2
Soziale Staatstätigkeit 141
Sozialismus 44
Sozialiſtengeſetz 265, 432
Soziallehre 2
Sozialpolitiſche Geſetze 374
Soziologie 2
Spencer 3
Spielkartenſtempel 470
Spinoza 46
Spiritushandel 340
Sporteln 685
Sprachenparagraph 321, 432, 438
Staat 1, 8, 43
Staatenbund 117
Staatengeſchichte 1
Staatenkunde 1
Staatenloſe Optantenkinder 12, 195
Staatenloſe Perſonen 219, 304
Staatenſtaat 114
Staatenverbindungen 102
Staatliche Selbſtverwaltung 181, (Preußen) 592
Staatsangehörige 10
angehörigkeit 216
anleihen 680
bahnſyſtem 388
beamte 635
behörden 182, (Preußen) 592
bürgerliche Rechte 131, 226
form 64
fragmente 503
funktionen 132
gebiet 13, (Preußen) 525, (Reich) 212
gerichte 158
gerichtshof 161
gewalt 23
haushalt (Elſ.-L.) 484, (Preußen) 682
haushaltsgeſetz 166
hoheitsrechte 170, 184
idee 8
miniſterium 514, 600
notrecht 166
organe 29
rat (Elſ.-L.) 480, (Preußen) 603
romane 9
ſchatz 679
ſchiffe 21
ſchuldbuch 680
ſchulden 680
ſchuldenkommiſſion 681
ſekretär (Elſ.-L.) 482, (Reich) 271
ſervituten 18
ſozialismus 163
ſtreich 100
teleologie 52
theorien 35
verfaſſung 31
vermögen 678
verträge 24, 175, 245, 325
verwaltung 592
volk 9
wiſſenſchaft 1
zweck 52
Stadtausſchuß 610
bezirk 611, 616
gemeinde 616
kreiſe 610, 628
ſchuldbücher 703
verordnetenverſammlung 618

Städteordnung 514, 519
Stahl, Friedrich Julius 45, 54, 259
Stammesreich 187
Stände 83
Standesherren (Steuerbefreiung) 689
Standesherrliche Familien 535
Standesvorrechte 533
Star-Chamber 160
Statiſtik 2, 464
Statio fisci 446, 678
Statthalter 480
Status civilis, naturalis 37, 48
Statuta 143
Statute law 144
Statutenkolliſion 17
Stehender Gewerbebetrieb 335
Stehendes Heer 295, 302
Stein 513, 602
Stein-Hardenbergſche Reformen 513
Steinſches Teſtament 514
Stellenvermittler 341
Stellvertretende Bundesratsbevollmächtigte 287
Stellvertretung (König) 564, (Reichskanzler) 269
Stempelſteuer (Preußen) 695, (Reich) 470
Stengel 443
Sternkammer 160
Steuerausſchüſſe 693
Steuerbefreiungen 689
Steuerbewilligung 83, (Preußen) 685, (Reich) 459
Steuern (Preußen) 686, (Reich) 460
Stichwahl (Abgeordnetenhaus) 573, (Reichstag) 252
Stimmzettel 424
Stöcker 261
Strandtriftige Güter 20
Strandungsordnung 401
Streik 357
Streikbrecher 358
Streikpoſtenſtehen 332, 358
Streitige Gerichtsbarkeit 158
Strombauverband 403
Stuart 76, 101
Stücklohn 356
Subalternbeamte 183, 639
Subditi temporarii 318
Subjektiv-öffentliche Rechte 131
Subſkription (Staatsanleihe) 680
Successio promiscua 73
Südafrika 27
Südweſtafrika 490
Suezkanal 26
Suffragetten 89
Sujet 4, 29, 141
Sujet mixte 11, 223
Sukzeſſionsfähigkeit 552
Summepiſkopat, landesherrlicher 92
Suspenſion d. Beamten (Preußen) 647, (Reich) 279
Suzeraineté 114
Svarez 512
Syndikat 361
Syndikatsklage 649

T.

Tabakſteuer 465
Talonſteuer 471
Tantiemeſteuer 471
Tarifgemeinſchaft 363
verträge 362
weſen 390
Taxe 348
Techniker 368
Teilung der Gewalten 32, 134, 145
Telegraphenweſen 383
Teleologie 40, 52
Teltowkanal 394
Terminswahl 572
Territorialitätsprinzip 17
Territorial Waters Jurisdiction Act 21
Theaterkaution 339
Theaterzenſur 340
The King can do no wrong 560
Theokratiſche Theorie 45, 68
Theologiſche Theorie 45
Thormann 590
Thronfolgeordnung 69, (Preuß.) 552

Thronrede 595
verzicht 554
Thüringiſcher Zoll- und Steuerverein 697
Tierkadaver 421
Tierpflege 419
Tiers état 99
Tilgung, Anleihe (Preußen) 681, (Reich) 452
Titelverleihung 558
Togo 490
Tories 75
Totaliſatorſteuer 471
Totemismus 59
Trades Unions 360
Träger der Staatsgewalt 23, 29
Traitement de la nation la plus favorisée 15
Transportverband 105
Transvaal 115
Trennung der Gewalten 134
Trennung zwiſchen Juſtiz und Verwaltung 167
Treuepflicht 228
Trias politica 133
Trichinenſchau 417
Trimborn 375, 443
Truckſyſtem 364
Truſt 361
Tudor 76, 101
Tu felix Austria nube 126
Tumultgeſetz 544
Türkei 115

U.

Übereinkommen 104
Übergangsabgabe 467
Übergang z. Tag.Ordn. 549
Übernahmeabkommen 325
Übertragbarkeit (Etatstitel) 458
Übertragene Selbſtverwalt. 181
Überwachungsbedürftige Anlagen 677
Überweiſungsſteuer 443
Ulſter 109
Ultimogenitur 70
Ultramontane 264
Umherziehen (Gewerbebetrieb) 319
Umzugsgelder 645
Unabdingbarkeit 363
Unabhängige Berufsvereine 360
Unabhängigkeit der Richter 136, 167
Undesirable strangers 15, 323
Unfallfürſorge 279, 646
Unfallverſicherung 375
Unfundierte Staatsſchulden 680
Ungarn 110
Uniform 643
Unio (per fusionem, novationem, suppressionem) 103
Union internationale 105
monétaire latine 105
postale 105
telegraphique universelle 104
Unioniſten 109
Unitariſche Monarchie 87, 206
Unmittelbare Organe 32
Reichsbeamte 273
Reichsangehörigkeit 216
Staatsbeamte 216
Up ewig ungedeelt 192
Unteilbarkeit 32, 71, 132, (Preuß.) 528
Unterbeamte 183
Untergang (Staat) 61
Unterhaus 94
Unternehmerverbände 361
Unterrichtsweſen 545
Unterſtaatsſekretär (Elſ.-Lothr.) 482
Unterſtützungswohnſitz 311
Untertanen 4, 29, 141
Unverantwortlichkeit 33, 91
Unveräußerlichkeit 552
Urteil 157
Urteilsfindung 159
Urwahlbezirke 571
Urwählerliſte 571
Uſurpation 34
Utilitarismus 54

V.

Vagabundenparagraph 309
Vakationsfriſt 154, 235
Valengin 109
Vaſallenſtaaten 27, 115

Veranlagung 690
Verantwortlicher Redakteur 425
Verbandsausschuß 626
direktor 627
versammlung 627
vorsteher 626
zeichen 383
Verbrauchssteuern 461, (Preuß.) 696, (Reich) 465
Verbündete Regierungen 31, 206
Verbrecheralbum 540
Veredelung der Matrikularbeiträge 446
Vereine, politische 362, 436
religiöse 440
Vereinsrecht 435
versammlung 439
zollgesetz 462
Vereinigter Landtag 516
Vereinigte Staaten 25, 37, 126
Vereinigungstheorie 53
Verfassung 127, (Preuß.) 522, (Reich) 201
Verfassungsänderungen (Preuß.) 522, (Reich) 231
eid 86, 554
geschichte (englische) 101, (französische) 99
konflikt 517
recht 3
staat 55
urkunde 128
Verhaftung (Ldtgsabg.) 583, (Rchstgsabg.) 256
Verhältnistheorie 42
Verhältniswahl 89
Verhandlungsstempel 695
Verkehrssteuern 461
Verkündung d. Gesetze 153, (Preuß.) 577, (Reich) 235
Vermessung 528
Verordnung 147
mit Gesetzeskraft 148
Verrat 228
Versammlung 436
Versetzung (preuß. Beamte) 646, (Reichsbeamte) 279
Versicherungsvertrag 377
wesen 374
Verstärktes Reichseisenbahnamt 272
Vertagung (Ldtg. 528, (Reichstag) 254
Verteilungsstelle (Kali) 469
Vertragstheorie 48, 185
Vertrauensvotum 254
Verunstaltungsgesetz 662
Verwaltung 96, 134, 161,
gesetzmäßige 164
Verwaltungsbeschlußverfahren 5, (Preuß.) 656
dienst, höherer 638
gerichte 657
gerichtsbarkeit 158
gerichtsverfahren 168, (Preuß.) 657
kontrolle 168, 654
politik 6
polizei 666
recht 3
sachen 172
streitverfahren 5, (Els.-Loth.) 483, (Preuß.) 658, (Schutzg.) 500
verfahren 5, (Preuß.) 656
vermögen (Preuß.) 586, (Reich) 447
zwangsverfahren 174, (Preuß.) 652
Veterinärwesen 419
Veto 96, 152, 234
Vitalismus 39
Vitenagemot 101
Vivisektion 546
Vizekanzler 269
Vizekonsuln 284
Volk 1, 9
Völkerrecht 3
Völkerrechtliche Abhängigkeitsverhältnisse 114
Verträge 24, 175
Völkerrechtsgemeinschaft 25
referendum 95, 151
souveränität 31, 92
staaten 92
wahl 97
wirtschaftslehre 2, 6
Vollziehung 141, 165
Von Gottes Gnaden 67, 152

Voranſchlag (Preuß.) 683, (Reich) 455
Vorfragen 137, 660
Vorläufige Dienſtenthebung (Preuß.) 647, (Reich) 279
Vorparlament 191
Votes for woman 89

W.

Waffengebrauch des Militärs 298
Waffenverbot 437
Wagener 260
Wählbarkeit 90
Wahlkapitulationen 68
klage 675
kommiſſar 252
komitee 436
konſuln 285
kreiſe 251
männer 571
monarchie 68
prüfung 91, (Preuß.) 581, (Reich) 252
ſyſtem 89, (Elſ.-Loth.) 486, (Preuß.) 574, (Kreistg.) 629, (Landgem.) 622, (Provldtg.) 631, (Reichstag) 249, (Stadtgem.) 618
urne 252
Wallfahrten 441
Wanderarbeitsſtätten 316
gewerbe 346, 427
gewerbeſteuer 694
lager 346
Warenbezeichnungen 382
hausſteuer 694, 704
Wartburgfeſt 516
Wartegeld 160, (Preuß.) 646
Waſſerbücher 395, 587
läufe 394
ſtraßen 394
Watt 379
Wechſelſtempel 470
Wegebaulaſt 392
polizei 393
recht 392
Wehrbeitrag 322, 473
ordnung 301
pflicht 223, 302, (Ausländer) 321
Weingeſetz 417
Welfen 75
Welfenfonds 195
Weltrecht 47
Werbeſyſtem 300
Werkmeiſter 368
Wertſtempel 695
zuwachs 471
Weſerſchiffahrtsakte 398
Weſtfäliſcher Frieden 188
Weſtliche Provinzen 527
Whigs 75
Widerſtand gegen d. Staatsgewalt 229
Wiener Kongreßakte 190
Schlußakte 190
Wilde (Abgeordnetenh.) 575, (Reichst.) 266
Wirtſchaftliche Vereinigung 261
Wirtſchaftsbünde 265
Wirtſchaftsfriedliche Verbände 360
Witwengeld 646
Wochenmarkt 348
Wohlerworbene Rechte 24, 154
Wohlfahrtsausſchuß 100
polizei 163, 665
Wohnungsgeldzuſchuß 644
ſchutz 541

Z.

Zabern 299
Zahnärzte 409
Zanzibar 116
Z. D. 646
Zeitlohn 356
Zeitungen 425
Zenſur 340, 422
Zentralgenoſſenſchaftskaſſe 679
verwaltung 177
verwaltungsblatt 236
Zentrum 262, 263, 574
Zeugniszwang 431
Zigarettenſteuer 465
Zisleithanien 111
Zivilkabinett 603
liſte 562
ſupernumerar 639

verſorgung 304
Zölle 462
Zollexklaven 463
tarif 463
vereinigungsvertrag 462
ζῶον πολιτικόν 45
Zuckerſteuer 467
Zuläſſigkeit des Rechtswegs 4, 169, 172, (Beamtenr.) 648, (Polizeiverfüg.) 675, (Zölle u. Steuern) 464
Zulaſſungsbeſcheinigung 404
Zündwarenſteuer 469
Zünfte 329, 349
Zurückbehaltungsrecht 591
Zuſammenſtoß 400
Zuſtändigkeit 31, 659
Zuſtändigkeitsgeſetz 520, 593
ſtreit 137, 660
Zuwachsſteuer 471
Zwangsinnung 351
rechte 333
Zweckttheorien 52
verband 104, 615, 624, 705, (Groß-Berlin) 626
Zweibund 104
jährige Dienſtzeit 302
kammerſyſtem 88
ſchwerttheorie 46
Zwiſchenrayon 307

Mannheimer Vereinsdruckerei.

Düringer-Hachenburg

Das Handelsgesetzbuch

vom 10. Mai 1897

Auf der Grundlage des Bürgerlichen Gesetzbuches erläutert
von Reichsgerichtsrat Dr. A. Düringer
und Rechtsanwalt Dr. M. Hachenburg

Zweite, vollständig umgearbeitete Auflage

unter Mitwirkung von RA. Dr. J. Breit, Professor, RA. Dr. J. Flechtheim, RA. Dr. K. Geiler u. LGR. Dr. V. Hoeniger.

Erster Band: Handelsstand. (§§ 1 bis 104 HGB.) Nebst einem Anhang, enthaltend Erläuterungen der auf die Handelsregisterführung bezüglichen Bestimmungen des FGG. Mk. 16.—, geb. Mk. 18.50 — **Zweiter Band:** Handelsgeschäfte. Allgemeine Vorschriften. (§§ 343—372 HGB) Mk. 20.—, geb. Mk. 22.50 — **Dritter Band:** Die einzelnen Handelsgeschäfte. (§§ 373 bis 473 HGB.) Mk. 25.—, geb. Mk. 28.— **Vierter Band:** Handelsgesellschaften und stille Gesellschaft. (§§ 105—342 HGB.) Erste Abteilung (Soeben erschienen) Mk. 13.—.

Das Standardwerk, das Laband „eine Zierde der handelsrechtlichen Literatur" nennt, nähert sich, nachdem nun auch ein Teil des Gesellschaftsrechts" vorliegt, seinem Abschluß. „Nach seiner Vollendung wird der Kommentar", so schreibt OLG.-Präsident Dr. Spahn in den „Akadem. Monatsblättern" „auch die Bearbeitungen des Handelsgesetzbuches durch Staub und Makower überragen."

„Deutsche Juristenzeitung": Die hohe wissenschaftliche Bedeutung des Kommentars ist so allgemein anerkannt, daß das Werk einer Anerkennung und Empfehlung nicht bedarf; es gehört zu den hervorragendsten Werken der handelsrechtlichen Literatur. (Laband.)

„Das Recht": Die vollständig wissenschaftliche Beherrschung des Rechtsstoffes, die reiche praktische Erfahrung der Verfasser, die Selbständigkeit des Urteils nnd die Klarheit der Darstellung haben dem Kommentar eine Autorität verschafft. Die Reichhaltigkeit des Inhalts wird dem Praktiker eine Fülle neuer Anregungen bieten und ein zuverlässiger Wegweiser sein, der ihn in keiner wichtigen Frage im Stiche läßt. (Henderichs.)

„Gruchots Beiträge": . . . „Die Vollständigkeit und die ungemeine Klarheit der Darlegungen regen immer von neuem zum Studium des Werkes an; seine Bedeutung für den Praktiker bedarf einer besonderen Hervorhebung nicht mehr. (Heinrici.)

J. Bensheimer / Mannheim, Berlin, Leipzig

Heinrich Hoeniger

Die gemischten Verträge in ihren Grundformen

Untersuchungen zum Problem der gemischten Verträge I. Band

Von Dr. Heinrich Hoeniger,
Professor an der Universität Freiburg i. Br.

M. 9.—, geb. M. 10.50

„Gruchots Beiträge": Die Darstellung ist überzeugend, die Begründung meisterhaft. Ein Teil der Ausführungen muß geradezu als grundlegend bezeichnet werden. (Wilke.)

„Juristisches Literaturblatt": . . . eine der bedeutendsten Erscheinungen auf dem zivilrechtlichen Büchermarkt der letzten Jahre. (Oertmann.)

„Badische Rechtspraxis": Das Buch ist für Wissenschaft und Praxis von größter Bedeutung.

Die Sicherungs-Übereignung von Warenlagern

Von demselben Verfasser

Zweite, völlig umgearbeitete und erheblich erweiterte Auflage M. 3.60

„Frankfurter Zeitung": Juristen und Kaufleuten, die sich über die Frage der Sicherungsübereignung von Warenlagern und die sich daraus ergebenden Konsequenzen orientieren wollen, ist das vorliegende Buch aufs Wärmste zu empfehlen.

„Hamburgischer Korrespondent": Wie man sich auch zu der Frage stellen mag, Hoenigers Buch ist eine in ihrer Art geradezu als glänzend zu bezeichnende, für Juristen und Wirtschaftspolitiker gleich bemerkenswerte Arbeit! Auch über das Gebiet der behandelten Fragen öffnet sie den Blick in Grundfragen der Rechtsauffassung und der Vertragskunst.

Die Diskontierung von Buchforderungen

Ihre Rechtsnatur und Rechtswirkungen

Von demselben Verfasser. M. 2.–

„Kritische Vierteljahrsschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft": Die Schrift Hoenigers muß als in hohem Maße dankenswert bezeichnet werden; ihre Ausführungen sind umsichtig, die Kritik maßvoll und sie verdient bei den Interessenten des Diskontkredites eingehende Beachtung. (Professor O. Frankl, Prag).

J. Bensheimer / Mannheim, Berlin, Leipzig

J. Bensheimer / Mannheim, Berlin, Leipzig

Von Amtsgerichtsrat Professor Dr. Heilfron sind ferner erschienen

Römische Rechtsgeschichte und System des Römischen Privatrechts 6. Aufl. 1908 Preis geb. M. 10.—
— Ausgabe für Österreich von Dr. Paul v. Vittorelli und Dr. Alfred Bloch. 1905 Preis geb. Kr. 10.—

Deutsche Rechtsgeschichte 7. Aufl. 1908 Preis geb. M. 9.—

Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts auf der Grundlage des Bürgerlichen Gesetzbuchs.
Bd. I Allgemeiner Teil. 5. Aufl. 1912 Preis geb. M. 8.50
Bd. II Recht der Schuldverhältnisse. 4. Aufl. 1909 Preis geb. M. 9.—
Bd. III Sachenrecht. 4. Aufl. 1911 Preis geb. M 9.—
Bd. IV Familienrecht. 4/5 Aufl. 1914 Preis geb. M. 5.—
Bd. V. Erbrecht. 4./5. Aufl. 1914 Preis geb. M. 6.—

Lehrbuch des Zivilprozeßrechts von Heilfron und Pick
Bd. I GVG. – ZPO. Buch I u. II. 2. Aufl. 1910 Preis geb. M. 8.50
Bd. II ZPO. Buch III bis X. – ZVG. 2. Aufl. 1911 Preis geb. M. 8.50

Lehrbuch des Konkursrechts von Heilfron und Pick.
2. Aufl. 1913 Preis geb. M. 3.60

Lehrbuch des Handelsrechts.
Band I HGB. Buch I u. II. – KaufmGG. – GmbHG. – GenG. – Buchführungslehre. 2. neu bearbeitete Aufl. 1912 Preis geb. M. 8.50
Band II Handelsgeschäfte. – Eisenbahn-, Post- u. Telegraphenrecht. – Buchhandel. – Versicherungswesen. – Seerecht. – Wechselrecht. 2. neu bearbeitete Aufl. 1913 Preis geb. M. 8.50
do. Ergänzungsband **Geld-, Bank- und Börsenrecht.**
2 Aufl. 1912 Preis geb. M. 6.—

Gesetzgebung über Geld-, Bank- und Börsenwesen.
Eine Sammlung der das Geld-, Bank- und Börsenwesen betreffenden gesetzlichen und Verwaltungsvorschriften.
1911 Preis geb. M. 3.50