Das Staatsrecht

der

Preußischen Monarchie.

Von

Dr. Ludwig von Rönne.

Discite justitiam moniti et non temnere divos!
Virgil, Aen., VI, 620.

In fünfter Auflage neu bearbeitet

von

Dr. Philipp Zorn,

Geh. Justizrat und Professor an der Universität Bonn.

Dritter Band.

Erste Abteilung.

Leipzig:

F. A. Brockhaus.

1915.

Das

Staatsrecht der Preußiſchen Monarchie.

Dritter Band.

Erſte Abteilung.

Das Staatsrecht

der

Preußischen Monarchie.

Von

Dr. Ludwig von Rönne.

Discite justitiam moniti et non temnere divos!
Virgil, Aen., VI, 620.

In fünfter Auflage neu bearbeitet

von

Dr. Philipp Zorn,

Geh. Justizrat und Professor an der Universität Bonn.

Dritter Band.

Erste Abteilung.

Leipzig:

F. A. Brockhaus.

1915.

Ewiger Bund

https://www.ewigerbund.org

Vaterländischer Hilfsdienst

https://www.hilfsdienst.net/

Vorwort.

Das Erscheinen des 3. Bandes der Neubearbeitung von v. Rönnes Preußischem Staatsrecht hat sich über Gebühr lange verzögert. Die Hauptgründe dieser Verzögerung waren eine schwere, länger dauernde Erkrankung des bisherigen Bearbeiters und weiterhin der Ausbruch des Weltkrieges. Nunmehr aber sind die nötigen Vorbereitungen getroffen, um das Erscheinen der noch ausstehenden Teile des Werkes in unmittelbarer Folge zu sichern.

Die zunächst vorliegende erste Abteilung des 3. Bandes enthält das Recht der Gesetzgebung einschließlich des Staatshaushaltsgesetzes und der Entlastung, bearbeitet von dem bisherigen Herausgeber, ferner das Verhältnis von Staat und Kirche, bearbeitet von dem mitunterzeichneten Professor Dr. Giese in Frankfurt a. M. Mit diesen beiden Abschnitten ist das Verfassungsrecht abgeschlossen.

In unmittelbarer Folge werden sich noch zwei Abteilungen des 3. Bandes anschließen und zwar soll zu Beginn nächsten Jahres als zweite Abteilung erscheinen der erste Teil des Verwaltungsrechtes, enthaltend die Unterrichtsverwaltung, bearbeitet von Professor Dr. Giese, und die Finanzverwaltung, bearbeitet von Privatdozent Dr. Wenzel in Bonn. Die übrigen Zweige der preußischen Verwaltung, welche die dritte Abteilung füllen, werden in der Hauptsache von Professor Dr. Pohl in Greifswald und Regierungsrat Dr. Genzmer in Posen bearbeitet werden; beide Herren stehen allerdings zurzeit im militärischen Dienst; Privatdozent Dr. Sassen-Bonn, der die Bearbeitung des Rechtes der Wirtschaftspflege übernommen hatte, ist den Heldentod fürs Vaterland gestorben.

Die sämtlichen Zweige der Reichsverwaltung, die v. Rönne in seine Darstellung aufgenommen hatte, sind als nicht dem preußischen Staatsrechte angehörig ausgeschieden worden.

Wir glauben durch die angegebenen, unter entgegenkommendster Mitwirkung der Verlagshandlung getroffenen Maßnahmen den Abschluß des Werkes im Laufe der nächsten zwei Jahre in sichere Aussicht nehmen zu dürfen und geben uns der Hoffnung hin, daß auch die Neubearbeitung des v. Rönneschen Staatsrechtes als einer wissenschaftlichen Verarbeitung des reichen Materials preußischen Verfassungs- und Verwaltungsrechtes nach dem heutigen Stande der Gesetzgebung ihren Platz in der staatsrechtlichen Literatur behaupten wird.

Ansbach und Frankfurt a. M., im Juli 1915.

Philipp Zorn. Friedrich Giese.

Inhaltsverzeichnis des dritten Bandes.

Erste Abteilung.

Zweiter Teil.

Das Verfassungsrecht.

(Schluß.)

Fünfter Abschnitt.

Die Gesetzgebung.

Seite

§. 109. Begriff und allgemeine Grundsätze . 1
§. 110. Der Weg der Gesetzgebung . . . 8
§. 111. Das Verordnungsrecht . . . 19
§. 112. Notverordnungen 21
§. 113. Ausführungsverordnungen . . 30
§. 114. Das Polizeiverordnungsrecht 32
§. 115. Sanktion und Publikation der Gesetze und Verordnungen . . 41
§. 116. Prüfung der Rechtsgültigkeit der Gesetze und Verordnungen . 52
§. 117. Die besonderen Garantien der Verfassung 64
A. Der Verfassungseid 65
B. Ministerverantwortlichkeit und Ministeranklage . . 72
C. Verfassungsänderungen 85
§. 118. Staatshaushaltsetat und Kontrolle der Finanzverwaltung 91
A. Der Staatshaushaltsetat 92
B. Pflicht der Regierung zur etatsgemäßen Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben 115
C. Nichtzustandekommen des Staatshaushaltsgesetzes 123
D. Rechnungskontrolle und Entlastung 144
§. 119. Das Steuerbewilligungsrecht 157
§. 120. Anleihen und Garantien 162

Sechster Abschnitt.

Staat und Kirche.

§. 121. Vorbemerkungen . . 166

Erstes Kapitel.

Die staatliche Kirchenhoheit.

Erster Titel.

Kirchenhoheit und Kirchengewalt.

§. 122. 169

Zweiter Titel.

Die einzelnen Äußerungen der Kirchenhoheit.

		Seite
§. 123.	A. Die Zulassung von Religionsgesellschaften . .	171
§. 124.	B. Die Aufsicht über die Religionsgesellschaften . .	174
§. 125.	C. Der Schutz der Religionsgesellschaften .	182

Zweites Kapitel.

Die kirchliche Selbstverwaltung unter der Aufsicht des Staates.

§. 126.	Vorbemerkungen .	184

Erster Titel.

Evangelische Kirche.

	A. Landeskirche der älteren Provinzen .	187
§. 127.	I. Geschichtliche Entwicklung .	187
§. 128.	II. Das geltende Recht	200
§. 129.	B. Landeskirchen der neueren Provinzen .	208
	I. Provinz Hannover	209
	II. Provinz Schleswig-Holstein . .	212
	III. Provinz Hessen-Nassau . .	215

Zweiter Titel.

Katholische Kirche.

§. 130.	A. Bis zum Erlaß der Verfassungsurkunde.	221
§. 131.	B. Seit dem Erlaß der Verfassungsurkunde	224

Zweiter Teil.

Das Verfassungsrecht.

(Schluß.)

Fünfter Abschnitt.

Die Gesetzgebung.

§. 109.

Begriff und allgemeine Grundsätze.[1]

I. Die gesetzgebende Gewalt im allgemeinen Sinne des Wortes ist die Befugnis der Staatsgewalt, die Verhältnisse im Staate durch Rechtsregeln zu ordnen. Die Staatsgewalt kann ihren Willen teils in der Form allgemeiner (abstrakter) Regeln, teils in der Form von (konkreten) Befehlen, die auf den einzelnen Fall gerichtet sind, kundgeben; man bezeichnet die erstere Form der Staatstätigkeit als die Gesetzgebung, die letztere als die Vollziehung (Regierung i. e. S.). Der Begriff des Gesetzes ist an sich

---

[1] Gneist, Gesetz und Budget, 1879; Laband, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Pr. Verf. Urk., 1871; Haenel, Studien, II, 1888, S. 99 ff.; v. Martitz, Über den konstitutionellen Begriff des Gesetzes nach D. St. R., Ztschr. f. d. ges. Staatswiss., Bd. XXXVI, 1880; G. Meyer, Der Begriff des Gesetzes und die rechtl. Natur des Staatshaushaltsetats, in Grünhuts Ztschr., Bd. VIII, 1881, S. 1 ff.; Rosin, Das Polizeiverordn. R.[2], 1895, S. 1 ff.; Gierke in Schmollers Jahrbuch, Bd. VII, 1883, S. 1174 ff.; Arndt, Das Verordn. R. des Deutschen Reiches, 1884; Arndt, Das selbständige Verordn. R., 1902; Zorn in Hirths Annalen, 1885, S. 301 ff.; 1889, S. 344 ff.; Seidler, Budget und Budgetrecht, 1885; Laband im Arch. f. öfftl. R., Bd. I, 1885, S. 172 ff.; Arndt, Bemerkungen über das Pr. Verordn. R., in Hirths Annalen, 1886, S. 311 ff.; Seligmann, Der Begriff des Gesetzes, 1886; Jellinek, Gesetz und Verordnung, 1887; Brie, Zur Theorie des konstitutionellen St. R., im Arch. f. öfftl. R., Bd. IV, 1889, S. 1 ff.; Klöppel, Gesetz und Obrigkeit, 1891; Anschütz, Kritische Studien zur Lehre vom Rechtssatz und formellen Gesetz, 1891; Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt[2], 1901; Anschütz, Art. Gesetz in v. Stengel-Fleischmanns Wörterbuch, Bd. II; Anschütz, D. St. R., in v. Holtzendorff-Kohlers Enzyklop.[7], Bd. IV, 1914, S. 151 ff., Laband, St. R. des Deutschen Reiches[5], Bd. II, 1911, S. 1 ff.; Zorn, St. R. des Deutschen Reiches[2], Bd. I, 1895, §§. 14 ff.; Schulze, D. St. R., Bd. I, S. 515 ff.; G. Meyer-Anschütz, St. R., §§. 155 ff.; v. Seydel-Piloty, Bayer. St. R.[3], Bd. I, Die Staatsverfassung, 1913, S. 837 ff.; O. Mayer, D. Verw. R.[2], Bd. I, 1914, S. 65 ff.; Bornhak, Pr. St. R.[2], Bd. I, S. 503 ff.; Fleischmann, Der Weg der Gesetzgebung in Preußen, 1898; Schwartz, Pr. Verf. Urk., S. 194 ff.; Arndt, Pr. Verf. Urk.[7], 1911, S. 242 ff.; Preuß, Über den konstitutionellen Gesetzesbegriff, in Hirths Annalen, 1903, S. 522; Hubrich, Die reichsgerichtl. Judikatur über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff nach Pr. St. R., in Hirths Annalen, 1904, S. 770 ff., 801 ff., 911 ff.; Hubrich, Das Reichsgericht über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff nach Reichsrecht, 1905; Hubrich, Die Grundlagen des monarchischen St. R. Preußens, insbes. mit Rücksicht auf den Begriff der gesetzgebenden Gewalt, im Verwaltungsarchiv, Bd. XVI, 1908, S. 389 ff., 513 ff.; Bd. XVII, 1909, S. 43 ff.; Hubrich, Das Reichsgericht und die Begriffe „Gesetz" und „Verwaltungsvorschriften", im Verwaltungsarchiv, Bd. XIII, 1905, S. 441 ff.; Hubrich, Beiträge zum Pr. Unterrichtsrecht, in Hirths Annalen, 1907, S. 16 ff., 81 ff.; Hubrich, Pr. St. R., 1909, S. 36 ff., 114 ff.; Kahn, Die Abgrenzung des Gesetzgebungs- und Verordn. R. nach D. Reichs-St. R., 1912; W. Anderssen, Der Begriff des Gesetzes und der Verordnung nach der Verfassungsurkunde für Preußen und das Deutsche Reich, Arch. f. öfftl. R., Bd. XXXII, 1914, S. 82 ff.

der gleiche in der absoluten Monarchie wie in jeder anderen Staatsform. In jedem Staate kann ein Gesetz nur von der höchsten Staatsgewalt ausgehen, dagegen ist die Frage, wem in einem bestimmten Staate die gesetzgebende Gewalt zusteht, lediglich eine Frage des positiven Staatsrechts. Zum Begriff des Gesetzes gehört ferner, daß es eine wirkliche Rechtsregel ausspricht; jedes Gesetz muß eine Rechtsvorschrift enthalten; daß der ausgesprochene Rechtssatz eine allgemeine Regel aufstellen müsse, ist nicht erforderlich; auch einzelne Tatbestände können in der Form des Gesetzes geregelt werden.[1] Über die erstere Frage wird zurzeit in der staatsrechtlichen Literatur ein lebhafter Streit geführt. Gegenüber der älteren, auch von v. Rönne in den früheren Auflagen vertretenen Theorie von der Einheitlichkeit des Gesetzesbegriffes hat Laband eine neue Theorie begründet[2] und darin ziemlich allgemeine Zustimmung gefunden.[3] Laband unterscheidet zwischen materiellem und formellem Gesetz, je nachdem das Gesetz Rechtssätze enthalte — materielles Gesetz — oder nur in der Form des Gesetzes ergangen sei, ohne Rechtssätze zu enthalten — formelles Gesetz; Typus des letzteren sei das Staatshaushaltsgesetz (über dieses s. unten § 118). Zugleich wird von der herrschenden Lehre der Satz vertreten: Rechtssätze könnten im konstitutionellen Staate nur durch Gesetz, d. h. unter Zustimmung der Volksvertretung oder kraft besonderer Delegation des Gesetzgebers erlassen werden. Dieser von Laband und Georg Meyer[4] vertretene Satz hat seine besonders scharfe Begründung durch Anschütz[5] gefunden; abgelehnt wird er von Arndt[6], der insbesondere betont, daß bei den Verhandlungen über die Verfassungsurkunde niemand daran gedacht habe, den Grundsatz aufzustellen: „Rechtsnormen aller Art dürfen fortan nur mit Zustimmung des Landtages aufgestellt werden." „Wäre man von jenem Satze ausgegangen, so hätte man zum mindesten den (für den wichtigsten gehaltenen) Titel ‚Von den Rechten der Preußen' fortlassen können und müssen."[7] Wesentlich für die Geltung des Gesetzes ist ferner seine von der Staatsgewalt ausgehende Veröffentlichung, nämlich die offizielle Verkündigung, ohne welche niemand verbunden ist, der erlassenen Vorschrift zu gehorchen. Somit ist als Gesetz im weiteren Sinne die von der höchsten Staatsgewalt ausgehende und gehörig veröffentlichte Rechtsvorschrift anzusehen. Als leitender Grundsatz des konstitutionellen Staatsrechtes kommt aber weiter in Betracht, daß das Staatsoberhaupt kein Gesetz ohne Zustimmung der Volksvertretung erlassen kann, und so ergibt sich für den Begriff des Gesetzes im engeren, konstitutionellen Sinne noch das formelle Erfordernis, daß im konstitutionellen Staate nur solche Rechtsregeln als Gesetze anzusehen sind, welche vom Staatsoberhaupt unter Zustimmung der Volksvertretung erlassen worden sind.

II. Die Befugnis zur Gesetzgebung umfaßt: a) das Recht, Bestimmungen über die Verfassung des Staates zu treffen und die geltenden Bestimmungen dieser Art ab-

---

[1] Mit Recht bekämpft Laband, St. R., II, S. 2 f., die Theorie, daß das Gesetz begrifflich eine allgemeine Rechtsnorm zum Inhalt haben müsse; ein Gesetz kann vielmehr auch einen ganz speziellen, ja sogar einen individuellen Charakter tragen. Literatur über diese Streitfrage bei G. Meyer-Anschütz, §. 8, Anm. 1.

[2] S. jetzt St. R., II, S. 1 ff., dort auch erschöpfende Literaturangaben; über das „formelle" Gesetz S. 61 ff.

[3] G. Meyer-Anschütz, §§. 155—170; Schulze, Pr. St. R., II, S. 9 ff.; v. Seydel-Piloty, Bayer. St. R.[3], Bd. I, S. 837 ff.; Schwartz, Verf. Urk., S. 195. Gegen die Labandsche Unterscheidung s. Hänel, Studien, II, und St. R., I, S. 275 ff.; v. Martitz in der Ztschr. f. d. ges. Staatswiss., Bd. XXXVI; Arndt, Verordn. R., S. 120 ff.; St. R., S. 156 ff.; Komment. (7), S. 242 ff.; Zorn, St. R., I, S. 147, u. a. m. Vgl. Meyer-Dochow, D. Verw. R.[4], I, S. 17 ff.

[4] G. Meyer-Anschütz, S. 561: „Es können allgemeine, die Untertanen verpflichtende Rechtsvorschriften nur mit Zustimmung des Landtags erlassen werden. Der Erlaß derselben auf dem Wege der Verordnung ist grundsätzlich ausgeschlossen."

[5] Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt, zuletzt zusammenfassend in seiner Bearbeitung des G. Meyerschen Lehrb., S. 163—169, und bei v. Holtzendorff-Kohler[7], Bd. IV, S. 151 ff.; vgl. auch Rosin, Polizeiverordn. R., S. 1 ff. Vollständige Literaturangaben bei G. Meyer-Anschütz, S. 549, Anm. 1.

[6] Vgl. seine oben, S. 1, Anm. 1, angeführten Schriften.

[7] Übereinst. mit Arndt: v. Stengel, St. R., S. 167 f.; Bornhak, I, 514 ff.; Zorn, St. R., I, S. 401 ff.

zuändern; b) das Recht, für alle sonstigen Verhältnisse der Gesamtheit oder der einzelnen diejenigen Regeln festzustellen, welche den Zweck haben, die Verwaltung des Staates zu regeln, oder die Staats- und Rechtsordnung gegen Angriffe der einzelnen zu sichern, oder die Staatsbürger im Genusse und in der Ausübung ihrer Privatrechte zu schützen (einfache Gesetze).

Im Verhältnisse zu den bisherigen Rechtsnormen kann sich die Tätigkeit der Gesetzgebung in dreifacher Art äußern: a) durch Erlaß neuer Rechtsbestimmungen, b) durch Aufhebung oder Abänderung bestehender Rechtsnormen, c) durch sog. authentische Interpretation.[1]

III. Die gesetzgebende Gewalt, als Ausfluß der höchsten Staatsgewalt, steht dem Könige als dem Oberhaupt der ungeteilten[2] Staatsgewalt zu. Der König ist aber in der Ausübung des Rechtes der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Mitwirkung der Volksvertretung gebunden. Abgesehen hiervon ist jedoch der König in gewissen Fällen berechtigt, Verordnungen mit Gesetzeskraft unter Vorbehalt der Genehmigung der Volksvertretung zu erlassen. Verordnungen zur Ausführung der Gesetze gehen von dem Könige allein aus. Hiernach mag man die Gesetze im weiteren Sinne einteilen in: a) Verfassungsgesetze, b) einfache Gesetze (beides Gesetze im engeren Sinne, die mit der Volksvertretung vereinbart werden), c) königliche Verordnungen mit Gesetzeskraft (Notverordnungen), d) sonstige königliche Verordnungen.

Die gesetzgebende Gewalt ist jedoch seit der Gründung des Deutschen Reiches, wie in allen Einzelstaaten des Reiches, so auch im Staate Preußen keine unbeschränkte mehr, sondern den durch die Reichsverfassung bedingten Einschränkungen unterworfen. Die Reichsverfassung hat alle diejenigen Gegenstände, welche zur Zuständigkeit des Reiches (R. V. Art. 4) gehören, der Gesetzgebung der Einzelstaaten entzogen.[3] Auf denjenigen Gebieten, auf welchen dem Reiche verfassungsmäßig das Recht der Gesetzgebung zusteht, muß sich daher die Gesetzgebung der Einzelstaaten grundsätzlich jeder Tätigkeit enthalten; es ist in dieser Hinsicht der Landesgesetzgebung nur noch insoweit eine Wirksamkeit gestattet, als die Reichsgesetzgebung dies ausdrücklich zuläßt oder auf die Landesgesetzgebung Bezug nimmt oder von ihrer Zuständigkeit noch keinen Gebrauch gemacht hat. Jedes diese Grenze überschreitende Landesgesetz ist ungültig.

IV. Obgleich das Recht der Gesetzgebung allein der gesetzgebenden Gewalt im Staate gebührt und niemand außer ihr dies Recht haben kann, wird dadurch doch keineswegs ausgeschlossen, daß einzelnen im Staate bestehenden und ihm untergeordneten Gebilden, insbesondere den Kirchen und Gemeindeverbänden, eine mehr oder weniger ausgedehnte Autonomie zukomme[4], welche in der Befugnis besteht, ihre eigenen Verhältnisse selbständig durch Rechtsvorschriften zu ordnen.[5] Dieses Recht bedarf der Anerkennung durch den Gesetzgeber[6] und ist dem Oberaufsichtsrecht des Staates unterworfen. Autonome Anordnungen gelten nur insoweit, als sie nicht durch gebietende oder verbietende Staatsgesetze behindert sind. Die Autonomie hat ihre Quelle wie ihre Grenze im Recht des Staates. Die auf Grund der gewährten Autonomie ergangenen Rechtssätze werden in der Regel als Statuten, auch als Reglements bezeichnet.

---

[1] Vgl. oben Bd. I, §. 9; II, S. 154 ff.

[2] Vgl. oben Bd. I, §. 12, S. 208.

[3] Über das Verhältnis von Reichs- und Landesgesetzgebung, dessen zahlreiche und wichtige Einzelfragen im Reichs-St. R. zu behandeln sind, s. bes. Laband, II, S. 113 ff. und die dort angegebene Literatur.

[4] Über die Autonomie der Gemeinden, Korporationen und einzelnen vgl. v. Gerber, Grundzüge, S. 145, und in den Jahrb. f. d. Dogmatik des Röm. und Deutschen Rechts, Bd. III, S. 447; G. Meyer-Anschütz, S. 552; Laband, II, S. 11 ff.

[5] Über die Autonomie des hohen Adels nach ihrer rechtsgeschichtlichen Entwicklung sowie nach geltendem Rechte, insbesondere auf Grund von Einf. G. z. B.G.B., Art. 53, vgl. Bornhak[2], I, S. 314 ff. und die dort angemerkte Literatur.

[6] Die sog. Autonomie, welche die rheinischen und westfälischen ritterschaftlichen Geschlechter in Hinsicht ihrer Dispositionen über ihren Nachlaß in Gemäßheit der Kab. O. vom 16. Jan. 1836 (v. Kamptz' Jahrb., Bd. XLVII, S. 399) und der Kab. O. vom 26. u. 28. Febr. 1837 (a. a. O., Bd. XLIX, S. 155—159) besaßen, war lediglich ein gesetzliches Privilegium, welches die Testierfreiheit der in Rede stehenden Familien erweiterte. Die solchergestalt gewährleisteten Verfügungen sind Rechtsgeschäfte, keine Gesetze.

Ob dieselben noch einer besonderen Staatsgenehmigung bedürfen, bestimmt sich nach den Vorschriften der Spezialgesetzgebung.[1] So bedürfen in Preußen Provinzial- und Kreisstatuten der landesherrlichen Genehmigung, Reglements der Genehmigung der zuständigen Ressortminister.[2]

Demnach versteht es sich von selbst, daß autonome Bestimmungen, insbesondere der öffentlichen Korporationen, durch Gesetze im öffentlichen Interesse abgeändert werden können.

V. Die Gesetze und Verordnungen enthalten gewöhnlich allgemeine, alle Staatsangehörigen betreffende und verpflichtende Normen. Die Staatsgewalt kann indes auch spezielle Verfügungen erlassen, welche eine bestimmte Personenklasse oder Person, sei es eine physische oder eine juristische, verpflichten oder berechtigen[3]; man bezeichnet eine solche Verfügung als lex specialis oder privilegium, welche sich von einem allgemeinen Gesetze durch die Besonderheit der dadurch begründeten Verpflichtung oder Berechtigung unterscheidet. Von der bloßen Anwendung des bestehenden Gesetzes auf einen darunter gehörigen Fall aber unterscheidet sie sich dadurch, daß bei ihr, ebenso wie beim Erlaß eines allgemeinen Gesetzes, eine normgebende, Recht schaffende Tätigkeit der Staatsgewalt eintritt. Daher ist der Erlaß einer lex specialis, insofern er lediglich von dem Ermessen des Staatsoberhauptes abhängig ist, ein Akt des freien Entschlusses des Staatsoberhauptes, welches indes dabei die Schranken der Verfassung und der allgemeinen Gesetzgebung innezuhalten verpflichtet ist und insoweit hierbei an die Zustimmung der übrigen Faktoren der Gesetzgebung gebunden sein kann.

In gewissem Sinne gehören hierhin die Statuten der autonomen Verbände oder Vereine, welche ihre verbindliche Kraft erst durch landesherrliche Bestätigung erhalten. Es ist in betreff solcher Statuten die Frage entstanden, inwieweit bei ihrem Erlaß die Kammern mitzuwirken haben. Das Herrenhaus hat die Ansicht ausgesprochen, bezüglich der Errichtung solcher Statuten müßten die Beteiligten im Falle ihres Widerspruches gegen die beabsichtigten Festsetzungen des Statuts das Recht haben, zu verlangen, daß nur durch Gesetz — mithin unter Teilnahme sämtlicher Faktoren der gesetzgebenden Gewalt — über ihr Eigentum verfügt werden und ihnen Lasten auferlegt werden dürften; seit Erlaß der Verfassungsurkunde genüge nicht mehr, daß die Teilnehmer nur gehört und dann dasjenige, was den Verwaltungsbehörden angemessen erscheine, angeordnet werde und die königliche Sanktion ohne Teilnahme des Landtages erhalte. Demgemäß hat das Herrenhaus von der Staatsregierung die Vorlegung eines Gesetzentwurfes verlangt, durch welchen, in Abänderung der bestehenden gesetzlichen Vorschriften, die Vorlegung der Statuten über neu zu bildende Verbände und Genossenschaften der gedachten Gattungen und über die Abänderung solcher schon bestehenden Statuten, abgesehen von der schon gesetzlich bestehenden Anhörung der Interessenten, vor der definitiven landesherrlichen Bestätigung bei den beiden Häusern des Landtages angeordnet werde.[4] Die Staatsregierung hat jedoch der Ansicht des Herrenhauses widersprochen und die Behauptung aufgestellt, daß es auch seit Erlaß der Verfassungsurkunde keineswegs erforderlich sei, für die Errichtung derartiger Genossenschaftsstatuten den Weg der gewöhnlichen Gesetzgebung einzuhalten. Die vor der Verfassungsurkunde erlassene Gesetzgebung habe ausschließlich dem Landesherrn die Sanktion solcher Statuten beigelegt (ohne die Anhörung der Provinziallandtage und des Staatsrats zu fordern), und auch der Erlaß der Verfassungsurkunde könne keinen Unterschied in der Behandlung dieser Materie begründen.

---

[1] Das A. L. R., Einl., §. 2, bestimmt, daß die Statuten einzelner Gemeinheiten und Gesellschaften nur durch die landesherrliche Bestätigung die Kraft der Gesetze erhalten. In betreff des Erfordernisses der Genehmigung des Staates zur Abänderung oder Aufhebung der Grundverfassungen der Korporationen vgl. A. L. R., II, 6, §§. 26—32; Schwartz, Verf. Urk., S. 200 f.

[2] Vgl. Prov. O. f. d. östl. Prov., §. 34, Nr. 1; Kr. O. f. d. östl. Prov., §. 20, Nr. 1, 176. Dazu Schön, Recht der Kommunalverbände, S. 408, 459.

[3] Vgl. Schmitthenner, Ideales St. R., S. 304; Zachariä, D. St. u. B. R., 3. Aufl., Bd. II, S. 187.

[4] Beschl. des H. H. vom 22. Mai 1860, Drucksachen des H. H. 1860, Nr. 136 u. 176 und Stenogr. Ber. 1860, Bd. II, S. 742 ff. u. Bd. III, S. 418 ff., Anlage Nr. 43 zur 37. Sitzung.

Was insbesondere die landesherrliche Bestätigung der aus der Autonomie der Korporationen hervorgegangenen Statuten betrifft, so sind solche Statuten keine eigentlichen Akte der Gesetzgebung, sondern es entspringt hier das landesherrliche Bestätigungsrecht lediglich aus dem Oberaufsichtsrechte des Staatsoberhauptes, welches vor der Verkündigung des Statuts alle Beteiligten zu hören und deren autonome Beschlüsse nur zu sanktionieren hat.[1]

Hiervon verschieden ist das Privileg im eigentlichen Sinne[2], nämlich die von der Staatsgewalt ausgehende[3] Begründung oder Anerkennung eines besonderen, von der allgemeinen Rechtsregel, dem jus commune, abweichenden Rechtszustandes[4] eines bestimmten Individuums oder einer einzelnen Personenklasse[5] in gewissen Verhältnissen und Beziehungen zum Staate und zu den übrigen Staatsgenossen.

Das Allgemeine Landrecht erklärt in §. 7, Tl. II, Tit. 13 das Recht der Verleihung von Privilegien für ein ausschließliches Recht des Staatsoberhauptes.[6] Die

---

[1] Über die Mängel des zurzeit bestehenden Verfahrens bezüglich des Erlasses von Statuten der öffentlichen Unterrichts- und Bildungsanstalten vgl. die Rede des Abgeordneten Virchow in der Sitzung des A. H. vom 21. Jan. 1879 (Stenogr. Ber. des A. H. 1878—79, Bd. II, S. 773).

[2] Vgl. im allgemeinen über die Lehre von den Privilegien: Gebauer, Singularia de privilegiis (Göttingen 1749); Lobethan, Abhandlungen über die Lehre von Privilegien usw. (Pirna 1786); Hufeland, Veränderte allgemeine Ansicht der Lehre von den Privilegien (in dessen eigentümlichem Geist des Röm. Rechts usw., Gießen 1815, Tl. I, Nr. 3, S. 209 ff.); v. Gerber, Privilegienhoheit und Dispensationsgewalt im modernen Staate (Ztschr. f. d. ges. Staatswiss., Bd. XXVII, S. 430 ff. und ges. jur. Abhandl., S. 470 ff.); v. Rönne, 4. Aufl., I, S. 351, hatte das Privileg als Anwendungsfall der lex specialis erklärt. Der Auffassung des Privilegiums im eigentlichen Sinne als einer lex specialis wird widersprochen von v. Gerber (Grundzüge des D. St. R., 3. Aufl., §. 53, S. 174, Note 5), welcher die Erteilung solcher Privilegien nicht als einen Akt der Gesetzgebung, sondern der Verwaltung aufgefaßt wissen will. Dieser Ansicht v. Gerbers schließt sich auch Laband (St. R. des D. R., Bd. II, §. 56, S. 3) insoweit an, als er die Erteilung eines Privilegiums in der Mehrzahl der Fälle für einen Akt der Staatsverwaltung innerhalb des durch die Gesetze abgegrenzten Gebietes, auf welchem die Handlungsfreiheit der Regierung ihren Spielraum hat, erachtet, es jedoch für unrichtig hält, das Privilegium als begrifflichen Gegensatz des Gesetzes hinzustellen und zu behaupten, daß die Erteilung eines Privilegiums immer eine Verwaltungshandlung sei; es sei vielmehr beides möglich; ein Privilegium könne bald durch Rechtsgeschäft (Verwaltungsakt), bald durch Gesetzgebungsakt (lex specialis) begründet sein. In allen Fällen, in welchen bestehende Rechtsgrundsätze aufgehoben oder suspendiert werden sollen, ohne daß der Regierung eine allgemeine Ermächtigung hierzu durch einen Rechtssatz erteilt worden ist, bedürfe es einer lex specialis. Insbesondere sei es auch möglich, daß für einen einzelnen konkreten Fall ein Rechtssatz angeordnet oder eine sonst geltende allgemeine Rechtsregel abgeändert werde, ohne daß zugleich eine subjektive Berechtigung oder Begünstigung begründet werde. Eine solche Anordnung sei ein Privilegium im echten Sinne des Wortes und eine wirkliche lex specialis. Vgl. hierüber auch G. Meyer in Hirths Annalen, 1878, S. 370 und St. R., §. 178, u. Bornhak, I, S. 565 f., der doch m. E. die Bedeutung der Privilegien im heutigen Recht unterschätzt; Hinschius-Kahl, Art. Privileg, in v. Stengel-Fleischmanns Wörterb., III, S. 196 ff. und die dort angegebene Literatur, sowie Steinitz, Dispensationsbegriff und Dispensationsgewalt, 1901.

[3] Die Entstehung des Privilegiums in dem hier gedachten Sinne ist allemal ein einseitiger Akt der Verleihung; indes kann dem Akte der Verleihung eine vertragsmäßige Verhandlung und Verpflichtung vorausgegangen sein; auch kann eine Gegenleistung des Privilegierten stattgefunden haben oder die Verleihung auf bloßer Freigebigkeit beruhen (privilegia onerosa und gratuita). (Vgl. A. L. R., Einl., §§. 56, 57, 70.)

[4] Darin liegt der Unterschied des Privilegiums im eigentlichen Sinne von der Dispensation und Begnadigung, welche lediglich eine ausnahmsweise Nachsicht im einzelnen Falle zum Gegenstande haben.

[5] Das Subjekt, mit welchem ein Privilegium verbunden ist, kann eine (physische oder juristische) Person (persönliches Privilegium) oder eine Sache (reales Privilegium) sein. Bei Realprivilegien ist der jedesmalige Besitzer der Sache das berechtigte Subjekt.

[6] Über die Privilegiengewalt des Kaisers und der Landesherren zur Zeit des Deutschen Reiches und über die dabei zur Anwendung gebrachten Grundsätze vgl. Zachariä, D. St. u. B. R., 3. Aufl., Bd. II, §. 164, S. 189 u. Zöpfl, in Welckers u. Rottecks Staatslexikon, 2. Aufl., Art. Privilegien, Bd. XI, S. 156 ff.; vgl. Lette in der 3. Aufl. des Staatslexikons, Art. Privilegien, Bd. XII, S. 167 ff. Seit Auflösung des Reichsverbandes stand den Oberhäuptern deutscher Staaten die Privilegienhoheit unbedingt kraft der Souveränität zu. Über die Mitwirkung der Volksvertretung an der Ausübung dieses Rechtes bestanden indes abweichende Ansichten (vgl. Zachariä u. Zöpfl a. a. O., desgl. Schmitthenner, Ideales St. R., S. 477).

Verfassungsurkunde enthält keine ausdrücklichen Bestimmungen hierüber. Da indes das Recht zur Erteilung von Privilegien im eigentlichen Sinne nichts anderes ist, als ein Ausfluß des Hoheitsrechts der Gesetzgebung, nämlich das Recht des Gesetzgebers, Ausnahmen von der allgemeinen Rechtsregel zugunsten bestimmter Individuen oder Personenklassen zu verfügen[1], so muß angenommen werden, daß nach den Grundsätzen der Verfassung solche Privilegien, mit denen eine allgemeine Beschränkung der natürlichen Freiheit, ein Eingriff in die Rechte der Persönlichkeit oder des Eigentums anderer Staatsgenossen (also insofern eine lex singularis) verbunden ist, nicht anders als unter Mitwirkung der Kammern im ordentlichen Wege der Gesetzgebung gemäß Art. 62 der Verfassungsurkunde erteilt werden können.[2] Was dagegen die vor dem Erlaß der Verfassungsurkunde von dem Staatsoberhaupt erteilten Privilegien betrifft, so ist deren Rechtmäßigkeit lediglich nach den bis dahin bestandenen Rechtsgrundsätzen zu beurteilen.[3] In der Regel wird die Erteilung von Privilegien durch spezialgesetzliche Vorschriften geregelt sein.

Der Gegenstand der Privilegien ist so unbeschränkt als die Gesetzgebung selbst. Als besonders häufige Privilegien mögen folgende Gruppen erwähnt werden:

a) Verleihung von Rechten, die von Privatpersonen nur kraft einer solchen Verleihung ausgeübt werden können (Hoheitsrechte)[4];

b) dauernde Befreiung von gewissen öffentlichen Lasten (Steuern und Diensten)[5], oder Exemtion von einer die Regel bildenden Staatseinrichtung[6];

c) Anerkennung einer (absolut oder im Verhältnisse zu allen nicht auf gleiche Weise Privilegierten) ausschließlichen Befugnis zur Vornahme von Handlungen, welche außerdem auch anderen Personen allgemein zustehen würden[7].

An sich begründet jedes gültig erteilte Privilegium ein wohlerworbenes Recht für den Privilegierten im Verhältnisse sowohl zur Staatsgewalt als zu anderen Staatsgenossen.[8]

---

[1] Vgl. auch Klüber, Öfftl. R. des D. B., S. 709. So drückt sich auch der §. 7, A. L. R., II, 13, aus. Hierzu Hubrich, Verwaltungsarchiv, Bd. XVI, S. 394 ff., 459 ff.

[2] Vgl. Zachariä, D. St. u. B. R., 3. Aufl., Bd. II, S. 190; Klüber, Öfftl. R. des D. B., S. 711; Arndt, Verf. Urk., S. 257; Bornhak, I, S. 565; G. Meyer-Anschütz, S. 652; Hubrich, Hirths Annalen 1907, S. 82.

[3] Dies folgt auch aus dem Grundsatze des Art. 109 der Verf. Urk. Sie konnten also (nach §. 7, A. L. R., II, 13) von dem Staatsoberhaupte stets einseitig erlassen werden und gelten auch im konstitutionellen Staate fort, falls nicht eine anderweitige gesetzliche Regelung stattgefunden hat.

[4] Insoweit solche Verleihungen nach den Grundsätzen der Verf. Urk. überhaupt noch stattfinden können, wobei insbesondere auch die Grundsätze des (jetzt abgeänderten) Art. 42 in Betracht kommen. Über solche Verleihungen vgl. A. L. R., II, 14, §§. 24—34.

[5] Nach Art. 101 der Verf. Urk. können indes in betreff der Steuern keine Bevorzugungen eingeführt werden. Dieser Grundsatz ist jedoch nicht strenge festgehalten worden. Hinsichtlich der allgemeinen Wehrpflicht hat das R. G. vom 9. Nov. 1867 (B. G. Bl. 1867, S. 131) in §. 1 die Befreiung der Mitglieder regierender Häuser und der Mitglieder der mediatisierten, vormals reichsständischen und derjenigen Häuser, welchen die Befreiung von der Wehrpflicht durch Verträge zugesichert ist oder auf Grund besonderer Rechtstitel zusteht — also ein Privilegium —, aufrechterhalten.

[6] Dahin gehören z. B. die mit dem §. 9 des Ges. vom 2. Jan. 1849 (G. S. 1849, S. 1) an sich nicht vereinbaren Verleihungen des eximierten Gerichtsstandes an die Mitglieder der königl. Familie und der Mitglieder der fürstl. Familie Hohenzollern (Ges. vom 26. April 1851, Art. 3. Vgl. Einf. G. z. G. V. G. vom 27. Jan. 1877, §. 5; Einf. G. z. Z. P. O. vom 30. Jan. 1877, §. 5; Einf. G. z. St. P. O. vom 1. Febr. 1877, §. 4; Pr. A. G. z. G. V. G., §. 18).

[7] Dahin gehört die Verleihung von Gewerbe- und Handelsprivilegien und Monopolen, welche niemals anders als durch ein wirkliches Gesetz begründet werden können, weil dadurch allen Staatsangehörigen, mit Ausnahme der Privilegierten, die Vornahme gewisser Handlungen untersagt wird, so daß also das Privilegium zugleich ein allgemeines Verbot einschließt. v. Rönne hatte (4. Aufl., Bd. I, S. 352, Anm. 8) auch den Patent- und Urheberschutz unter die „Privilegien" gerechnet. Dem kann nicht beigepflichtet werden. S. über Patentschutz Laband, St. R.[5], III, S. 245 ff. und die dort angegebene Spezialliteratur.

[8] Übrigens wird jedes Privilegium stillschweigend auf Recht oder Unrecht, unbeschadet der Rechte eines besser Berechtigten, erteilt; daher bleibt dem besser Berechtigten die rechtliche Ausführung seines bessern Rechtes unbenommen. In diesem Falle muß der neu Privilegierte soweit zurückstehen, daß der besser Berechtigte in seinem Rechte verbleibt (A. L. R., Einl., §§. 68 u. 95, u. Entsch. des Ob. Trib., Bd. XVIII, S. 331). Hat das Recht des älter Berechtigten nicht die Eigenschaft der Ausschließung, so soll doch das neue Privilegium im Zweifel so erklärt werden, wie der Dritte am wenigsten Nachteil erleidet. Hier-

Die Beendigung eines Privilegiums kann erfolgen: a) durch Wiederaufhebung seitens des Staates, welche, selbst wenn das Privilegium durch einen lästigen Vertrag erworben worden, aus überwiegenden Gründen des gemeinen Wohles geschehen kann. Die Aufhebung selbst muß in gleicher Weise wie die Begründung erfolgen; ob und welche Entschädigung zu gewähren sei, entscheidet der Staat kraft seiner Souveränität, kraft deren er auch bestimmt, ob hierfür vertragsmäßige Vereinbarung oder Einholung eines Richterspruches stattfinden könne[1]; b) durch Richterspruch wegen groben Mißbrauches zum Schaden des Staates oder der Staatsbürger, falls ein solcher Richterspruch im Gesetze vorgesehen ist[2]; c) durch Abgang des nur für seine Person Privilegierten, wogegen Realprivilegien mit der Sache auf jeden Besitzer übergehen, falls nicht das Gegenteil ausdrücklich bestimmt ist[3]; d) durch Trennung des Besitzers von der Sache, bezüglich welcher das Personalprivileg verliehen ist[4]; e) durch Ablauf der bestimmten Zeit[5]; f) durch Wegfall des bestimmten Endzwecks oder Eintritt der Bedingung[6]; g) durch Entsagung, wenn kein anderer als der Entsagende ein Interesse an dem Gebrauche des Privilegiums hat.[7]

Dagegen kennt das preußische Recht keinen Verlust der Privilegien durch Nichtgebrauch.[8]

VI. Die Suspension eines Gesetzes, d. h. seine zeitweise Aufhebung, kann selbstverständlich nur durch ein Gesetz oder auf Grund eines solchen erfolgen.[9]

VII. Dispensation ist die Aufhebung der Wirkungen eines Gesetzes für einen bestimmten Fall. Während das Privileg das Gesetz selbst für bestimmte Personen oder Personenklassen aufhebt, beseitigt die Dispensation nur die Wirkungen des Gesetzes im Einzelfall. Aber auch diese Befugnis steht nur dem Gesetzgeber selbst bzw. den vom Gesetzgeber hierzu ermächtigten Staatsorganen zu.[10] Der wichtigste Fall der Dispensation ist die Begnadigung. Die Begnadigung ist freies und durch die Verfassung Art. 49, Abs. 1 grundsätzlich anerkanntes Monarchenrecht.[11] Das Begnadigungsrecht des Königs kann auf Behörden delegiert werden; dies ist allgemein für ganze Kategorien von leichteren Fällen geschehen.[12] Unter Abolition versteht man im Unterschied von Dispensation die rechtliche Aufhebung eines Deliktes selbst zugunsten einer bestimmten Person. Nach Verfassungsurkunde Art. 49, Abs. 3 ist eine solche für „bereits eingeleitete Untersuchungen" (St. P. O. §. 154) nur durch Gesetz zulässig; bezüglich noch nicht „eingeleiteter" Untersuchungen gilt lediglich der Grundsatz, daß die Gerichte nur dem Gesetz unterworfen sind; die Verhinderung der Einleitung, wo das Gesetz solche fordert, kann demnach auch nur durch Gesetz erfolgen.[13]

---

auf bezieht sich die Auslegungsregel des §. 54, Einl. zum A. L. R. Außerdem darf der Dritte keinen Nachteil haben. Denn ein Privileg, welches dem Rechte eines Dritten schadet, gilt für erschlichen oder für sub- et obreptitie emaniert (vgl. Müller, Promptuarium, VI, S. 3, Note 3; Gesetzrevision, Einl., S. 121, 122). Wolters, De jure singulari, de privilegiis eorumque collisione et praelatione inter se, 1809. Lüders, Nähere Betracht. der Lehre von der Konkurrenz mehrerer Privilegien, in Koppe, Niederl. Arch. f. Jurisprudenz, 1788.

[1] A. L. R., Einl., §§. 70, 71. Über die Frage der Entschädigung s. Hubrich, im Verwaltungsarchiv, Bd. XVI.

[2] A. L. R., Einl., §. 72.

[3] Ebenda, §§. 63 u. 64. Ist ein Besitzer zur Ausübung des Privilegiums unfähig, so ruht das Recht (§. 65 a. a. O.).

[4] A. L. R., Einl., §. 66.

[5] Ebenda, §. 67.

[6] Ebenda, §§. 68 u. 69.

[7] Ebenda, §§. 105 u. 106.

[8] Vgl. A. L. R., II, 9, §. 94.

[9] Bornhak², I, S. 566. Als Schulbeispiel wird hierfür Art. 111 der Verf. Urk. zitiert, kraft dessen nach näherer Vorschrift des Gesetzes gewisse Artikel der Verf. Urk. suspendiert werden können („Belagerungszustand").

[10] Bornhak², I, S. 560 ff.; Arndt, Verordn. R., S. 228 ff.; Meyer-Anschütz, S. 652; Hinschius-Kahl in v. Stengel-Fleischmanns Wörterb. des Verw. R., I, S. 277. Über Erlaß von Steuern und Abgaben s. Ges. vom 11. Mai 1898 (sog. Komptabilitätsgesetz), §. 13; dazu Meyer-Anschütz, S. 653.

[11] Bornhak², I, S. 562 ff.; Arndt, Komment., S. 200 ff. und die dort zitierte Literatur. Über die Begnadigung s. A. L. R., II, 13, §. 9; St. P. O., §§. 484, 485; G. Meyer-Anschütz, Lehrb., S. 652, Note 12.

[12] Arndt, Komment., S. 205 ff.; Erlaß vom 20. Sept. 1897.

[13] Bornhak², I, S. 514, nimmt in diesem Falle ein unbeschränktes Abolitionsrecht des Königs an; dagegen Arndt, Komment., S. 203, Note 4; Heimberger, Das landesherrl. Abolitionsrecht, 1901.

§. 110.

Der Weg der Gesetzgebung.[1]

1. Bereits vor Erlaß der Verfassungsurkunde hatte das Gesetz v. 6. April 1848 über einige Grundlagen der künftigen preußischen Verfassung[2] (§. 6) die Zusicherung ausgesprochen, „daß den künftigen Vertretern des Volkes jedenfalls die Zustimmung zu allen Gesetzen zustehen solle". Auf Grund dessen nahm der Verfassungsentwurf v. 20. Mai 1848[3] (§. 36) diejenigen Bestimmungen auf, welche jetzt in dem Art. 62 der Verfassungsurkunde (Abs. 1 u. 2) enthalten sind[4], nämlich: a) die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und zwei Kammern ausgeübt; a) die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetz erforderlich.

Hiernach gelten folgende Grundsätze:

a) Es kann kein Gesetz im engeren (konstitutionellen) Sinne anders zustande kommen, als wenn beide Kammern (das Haus der Abgeordneten und das Herrenhaus) und der König über dessen Inhalt vollständig übereinstimmen. Das Recht der Teilnahme der Kammern an der Gesetzgebung ist also nicht beschränkt auf gewisse Gattungen der Gesetze, sondern ein ganz allgemeines, und es bestehen hiervon gar keine Ausnahmen, weder hinsichtlich gewisser Gegenstände der Gesetzgebung noch hinsichtlich des territorialen Umfanges des Rechtsgebietes, für das ein Gesetz rechtliche Kraft erlangen soll. Der territoriale Umfang der Gesetzgebung bestimmt sich lediglich durch die Souveränität des Staates: quidquid est in territorio, est etiam de territorio. Die Zustimmung der Kammern ist zu allen Gesetzen erforderlich. Andererseits begründet es in dieser Hinsicht auch keinen Unterschied, ob ein Gesetz für den ganzen Umfang des Staatsgebietes oder nur für einzelne Teile desselben (Provinzen, Bezirke, Kreise) rechtliche Gültigkeit erhalten soll. Wenn daher die Staatsregierung Gesetzentwürfe von nur provinziellem oder gar nur örtlichem Interesse den Vertretungskörperschaften der Provinzen oder Kreise vor der Einbringung in die Kammern zur Erklärung vorlegt, so kann dennoch aus den Beratungen und Beschlüssen dieser Organe lediglich ein legislatives Gutachten hervorgehen, welches weder für den König noch für die jedenfalls unerläßliche Beratung und Beschlußnahme der Landesvertretung bindend ist, dessen Bedeutung sich vielmehr nur nach dem Werte seines Inhaltes bestimmt. Denn das Recht der Gesetzgebung ist durch die Verfassung ganz allgemein, folglich auch bezüglich aller Gegenstände von provinziellem und lokalem Interesse, ausschließlich auf den König und die beiden Kammern übergegangen.[5]

---

[1] Über das vor Erlaß der Verf. Urk. bestandene Recht zur Gesetzgebung vgl. oben Bd. I, § 7, III, S. 138 ff. Über das heutige Recht vgl. G. Meyer-Anschütz, §§. 158, 163; Bornhak², I, S. 522 ff.; v. Schulze², II, S. 11 ff.; Laband, II, §. 55; Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 312 ff.; Fleischmann, Der Weg der Gesetzgebung, 1898.

[2] G. S. 1848, S. 87—88; s. oben Bd. I, S. 61.

[3] Stenogr. Ber. der Nat. Vers., Bd. I, S. 3.

[4] Der Art. 36 des Regierungsentwurfs der Verf. Urk. ist wörtlich in den Art. 60 der oktr. Verf.Urk. vom 5. Dez. 1848 (G. S. 1848, S. 383) übertragen und wurde bei der Revision der letztern von beiden Kammern unverändert gelassen. Der jetzige Abs. 3 des Art. 62 der revid. Verf. Urk. (betr. die Finanzgesetzentwürfe und Staatshaushaltsetats) ist erst bei der Schlußrevision auf den Antrag der Krone hinzugefügt worden (s. unten).

[5] Das Gesetz wegen Anordnung der Provinzialstände vom 5. Juni 1823 (G. S. 1823, S. 129) bestimmt in §. 3, daß den Provinzialständen 1. die Gesetzentwürfe, welche allein die Provinz angehen und 2. solange keine allgemeinen ständischen Versammlungen stattfinden, auch die Entwürfe solcher allgemeinen Gesetze, welche Veränderungen in Personen- und Eigentumsrechten und in den Steuern zum Gegenstande haben, soweit sie die Provinz betreffen, zur Beratung vorgelegt werden sollen. Das Recht zu 2 war den Provinzialständen bereits durch das Patent vom 3. Febr. 1847, betr. die ständ. Einrichtungen, zu 3 (G. S. 1847, S. 33) durch den §. 12 der Verordnung vom 3. Febr. 1847 über die Bildung des Vereinigten Landtages (G. S. 1847, S. 34) entzogen und auf den Vereinigten Landtag und in dessen Vertretung auf den Vereinigten Ständ. Ausschuß übertragen worden; nach Erlaß der Verf. Urk. ist dieses Recht des Vereinigten Landtages bzw. der Vereinigten Ständ. Ausschüsse, zufolge des Art. 62 der Verf. Urk., auf die beiden

Es ist ferner die wirkliche Zustimmung der beiden Kammern zu allen Gesetzen erforderlich, sie haben mithin nicht das bloße Recht der Beratung und Begutachtung, sondern eine beschließende Mitwirkung.

b) Wie einerseits das Zustandekommen eines jeden Gesetzes an die Zustimmung der beiden Kammern gebunden ist, so ist andererseits dazu auch die Genehmigung des Königs allemal unerläßlich; es steht also dem Könige das „absolute Veto" zu.[1] Richtig gefaßt lautet dieser Rechtsgrundsatz: Jedes Gesetz ist ein königlicher Befehl; der Rechtsakt, in dem dies zum Ausdruck kommt, ist die Sanktion.

c) Von selbst versteht es sich, daß die authentische Auslegung eines Gesetzes

---

Häuser des Landtages dergestalt übergegangen, daß diesen das Recht der Teilnahme an der gesamten Gesetzgebung mit beschließender Befugnis zusteht. Es konnte seitdem also nur noch in Frage kommen, ob den Provinzialständen fortan noch das in §. 3 Nr. 1 des Ges. vom 5. Juni 1823 gedachte Recht zustehe, über solche Gesetzentwürfe, welche allein die Provinz angehen, mit beratender Stimme gehört zu werden. Die für den ganzen damaligen Umfang der Monarchie erlassene (demnächst wieder aufgehobene) Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 11. März 1850 (G.S. 1850, S. 251), deren Art. 66 die sämtlichen frühern Gesetze über die Provinzial- und Kreisstände ausdrücklich für aufgehoben erklärt, hatte in Art. 45 bestimmt, „daß die (durch jene Ordnung vom 11. März 1850 angeordnete) Provinzialversammlung ihr Gutachten über Einführung, Abänderung oder Aufhebung von Provinzialgesetzen, sowie über andere Gegenstände abzugeben habe, wenn es von der Staatsregierung gefordert wird". Nach der durch das Ges. vom 24. Mai 1853 (G.S. 1853, S. 238) erfolgten Reaktivierung der früheren Gesetze über die Kreis- und Provinzialverfassungen ist dann aber die Ansicht aufgestellt und namentlich von dem H. H. festgehalten, auch von der Staatsregierung nicht bestritten worden, daß die reaktivierten provinzialständischen Körperschaften wieder das Recht haben, zu verlangen, daß ihnen diejenigen Gesetzentwürfe, welche allein die betreffende Provinz angehen, zur Beratung vorgelegt werden. Dermalen ist lediglich maßgebend die Prov. O. vom 29. Juni 1875 (G. S. 1875, S. 335), welche in §. 34 Ziffer 1 bestimmt, daß der Provinziallandtag berufen ist, über diejenigen die Provinz betreffenden Gesetzentwürfe, sowie sonstigen Gegenstände sein Gutachten abzugeben, welche ihm zu dem Ende von der Staatsregierung überwiesen werden. Die gleiche Vorschrift findet sich in den sämtlichen übrigen Prov. O. Es ist also hier nicht von einem Rechte der Provinziallandtage die Rede, sondern nur von einer Verpflichtung derselben zur Abgabe eines Gutachtens, im Falle die Staatsregierung ein solches von ihnen verlangt. Ob und in welchem Stadium aber die Staatsregierung dies für zweckmäßig erachtet, steht ganz in ihrem Ermessen. Von einer Verpflichtung der Krone, die Entwürfe bloßer Provinzialgesetze den Provinzialkörperschaften zur Beratung und Begutachtung vorzulegen, kann nicht mehr die Rede sein, sondern es ist vielmehr die Bestimmung des §. 3, Ziffer 1 des Ges. v. 5. Juni 1823 durch den Art. 62 der Verf. Urk. außer Kraft gesetzt. Die älteren Streitfragen und die hierauf bezüglichen vielfachen Kammerverhandlungen sind somit jetzt gegenstandslos (s. v. Rönne, Verf. Urk., Bd. I, S. 354/55, Note 3 a. E.).

[1] Das „absolute Veto" des Königs ist in dem Ausdrucke des Art. 62 der Verf. Urk. enthalten, daß „die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern" zu jedem Gesetze erforderlich sei, und in der Bestimmung des Art. 45, daß „der König die Verkündigung der Gesetze befiehlt". Man kann indes, strenge genommen, von einem Veto des Königs nach dem preuß. Verfassungsrechte, das sich dieses Ausdruckes nirgends bedient, überhaupt nicht sprechen, weil davon eigentlich nur die Rede sein kann, wenn einem anderen Subjekte das Recht zum Befehlen oder Gesetzgeben zusteht (wovon in Art. 62 nicht die Rede ist, sondern nur von einer „Übereinstimmung" beider Kammern und des Königs). Vgl. Zachariä, D. St. u. B. R., 3. Aufl., §. 158, S. 162—163; Laband, St. R.[5], Bd. II, S. 8 ff., der gleichfalls das Unrichtige des Ausdrucks hervorhebt; ferner H. Schulze, Pr. St. R., Bd. II, §. 172. Die Verfassungskommission der Nationalversammlung hatte in Art. 55 ihres Entwurfs ein nur suspensives Veto des Königs dergestalt aufgenommen, daß ein von beiden Kammern zum dritten Male unverändert angenommener Gesetzesvorschlag durch die dritte Annahme Gesetzeskraft erhalten sollte (s. Rauers Verhandl. der Verf. Komm., S. 113 u. 106, 130; desgl. v. Rönne, Bearbeitung der Verf. Urk., S. 119—120). Aus dem Gegensatze gegen dieses suspensive Veto erklärt sich auch die scheinbar tautologische Fassung der beiden ersten Absätze des Art. 62; dies betont mit Recht Bornhak, I, S. 515, die aus der behaupteten Tautologie gezogenen Schlußfolgerungen abweisend. Vgl. über diese Frage Hubrich, in Hirths Annalen, 1904, S. 846 ff. Vgl. Fr. Murhard, Das königl. Veto in der konstitutionellen Monarchie, 1832; Held, System des Verfassungsrechtes, Bd. II, S. 490; Bluntschli, Allgem. St. R., 2. Aufl., Bd. I, S. 468; Zöpfl, Grundsätze des allgem. St. R., 4. Ausg., Bd. II, S. 452 ff. Von neuerer Literatur: Schwartz, Verf. Urk., S. 202; bes. aber Laband a. a. O., der die Frage am schärfsten in durchaus zutreffender Weise behandelt. G. Meyer-Anschütz, S. 559 f., bestimmt das Verhältnis zwischen Monarch und Volksvertretung grundsätzlich in gleicher Weise, besonders S. 560, Note 3, gegen Hänel; ebenso Anschütz in v. Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie[7], Bd. IV, S. 156.

ebenso zu behandeln ist wie ein neues Gesetz, und daß es daher auch dazu der Übereinstimmung beider Kammern und des Königs bedarf.[1]

d) Da nach Art. 62 der Verfassungsurkunde die gesetzgebende Gewalt dem Könige und den beiden Kammern nur gemeinschaftlich zusteht, so ergibt sich, daß eine Kammer nicht auf ihr Recht der Zustimmung völlig verzichten, also nicht dem König die einseitige Festsetzung des Gesetzes überlassen darf. Auf Grund der Verfassung sind die Mitglieder des Landtages Vertreter des ganzen Volkes und an Aufträge und Instruktionen der einzelnen Wahlkörper oder der Wähler nicht gebunden (Verf. Urk., Art. 83); sie sind verbunden, die verfassungsmäßigen Rechte nach den Vorschriften der Verfassung, und zwar nur nach diesen, auszuüben. Die Verfassungsurkunde kennt aber, abgesehen von den in Art. 63 vorgesehenen Notverordnungen, nur eine einzige Gattung der Gesetze, nämlich die in Art. 62 gedachten, d. h. die zwischen der Krone und den beiden Kammern vereinbarten, und gibt den Kammern nicht das Recht, auf die Ausübung ihres Mitwirkungsrechtes bei der Gesetzgebung zu verzichten und den Erlaß von Gesetzen dem Könige allein zu überlassen.[2] Die Ausübung des Rechtes aus dem Art. 62 findet eben nur „gemeinschaftlich" statt, und diese verfassungsmäßig gemeinschaftliche Ausübung ist nicht bloß ein Recht, sondern zugleich eine diesem Rechte entsprechende Pflicht. Aber es ist mit dem Grundsatze des Art. 62 nicht unvereinbar, in ein Gesetz die Bestimmung aufzunehmen, daß der König ermächtigt sein solle, im Wege königlicher Verordnung, ohne weitere Zuziehung der Kammern, Vorschriften über Gegenstände zu erlassen, welche der Gesetzgebung vorbehalten sind. Darin liegt ein durchaus möglicher und zulässiger Verzicht des Landtages für einen einzelnen Fall, kraft dessen aus bestimmten Ursachen dem Könige das Recht der Regelung für einzelne Gegenstände zur alleinigen Ausübung überlassen wird.[3] Denn es handelt sich hier nicht um einen Verzicht der Kammern auf ihr Recht an der Gesetzgebung, sondern um einen durch Gesetz erklärten Verzicht der Kammern auf die ihnen an sich zukommende Mitwirkung bei Regelung eines bestimmten Gegenstandes des Staatslebens.

2. Das Recht, ein Gesetz in Vorschlag zu bringen (das Recht der Initiative)[4],

---

[1] Vgl. oben S. 3, Note 1.

[2] Sowenig der König berechtigt sein würde, sein Recht aus dem Art. 62 der Verf. Urk. den Kammern allein zu überlassen, sowenig sind auch die letzteren verfassungsmäßig befugt, sich ihrer Mitwirkung bei Erlaß eines Gesetzes zugunsten des Königs zu begeben.

[3] Vgl. v. Gerber (Grundzüge des D. St. R., 3. Aufl., S. 150), der sich dahin ausspricht, „daß eine Kammer nicht dem Monarchen die einseitige Festsetzung des Gesetzes übertragen könne", jedoch hinzufügt, „daß sie dies wohl in provisorischer Weise mit Vorbehalt nachträglicher Genehmigung tun könne". Die dem Text entgegengesetzte Ansicht vertrat mit Entschiedenheit v. Rönne (4. Aufl., Bd. I, S. 356, Note 3) und folgerte hieraus: „Aus diesem Standpunkte können das Ges. vom 7. Mai 1853, betr. die Bildung der Ersten Kammer (G. S. 1853, S. 181), welches die Art. 65, 66, 67 u. 68 der Verf. Urk. vom 31. Jan. 1850 aufgehoben und bestimmt hat, daß die Erste Kammer durch königliche Anordnung zu bilden sei, und das Ges. vom 10. Juni 1854, betr. die Deklaration der Verf. Urk. vom 31. Jan. 1850, in bezug auf die Rechte der mittelbar gewordenen deutschen Reichsfürsten und Grafen (G. S. 1854, S. 363), welches die Wiederherstellung der gedachten Rechte durch königliche Verordnung gestattet, als mit dem konstitutionellen Rechte im Einklang stehende Gesetze nicht erachtet werden." Bezüglich des letzteren Gesetzes hat das Ges. v. 15. März 1869 (G. S. 1869, S. 490) allerdings bestimmt, „daß die Wiederherstellung der durch die Gesetzgebung seit dem Jahre 1848 verletzten Rechte und Vorzüge mittelbar gewordener deutscher Reichsfürsten und Grafen fortan nur im Wege besonderer Gesetze erfolgen könne". Vgl. die Verhandl. in der 43. Sitzung der 1. K. v. 12. März 1852, wo die v. Rönnesche Ansicht von diesem selbst und dem Abgeordneten Kisker ausführlicher dargelegt wurde (Stenogr. Ber. der 1. K., 1851—52, Bd. II, S. 764 ff.). Gegen v. Rönne vgl. Laband, Bd. II, §. 58, und G. Meyer (Lehrb. des D. St. R., S. 573, Note 7). „Daß die staatsrechtliche Praxis", so fährt v. Rönne fort, „in Preußen meiner Ansicht entgegensteht, habe ich selbst bereits in den früheren Auflagen dieses Werkes hervorgehoben, indes vermag ich mich auch jetzt nicht davon zu überzeugen, daß es nach preußischem Staatsrechte zulässig sei, Gesetze zu erlassen, durch welche der König ermächtigt wird, Bestimmungen der Verf. Urk. durch königliche Verordnung abzuändern". Diese Erörterung v. Rönnes trifft insofern nicht zu, als die Abänderung der Verfassung in den von v. Rönne angeführten Fällen durch Gesetz erfolgte und erst dieses verfassungsändernde Gesetz dem König die Vollmacht erteilte, das Weitere im Wege der Verordnung zu regeln. Dies war verfassungsmäßig möglich, weil nirgends verboten.

[4] Von dem Rechte der Initiative im eigentlichen Sinne verschieden ist das Recht der Kam-

steht sowohl dem Könige als jeder Kammer zu. Indem Art. 64 (Abs. 1) der Verfassungsurkunde dies ausdrücklich bestimmt, spricht er indes zugleich (Abs. 2) eine darauf bezügliche Beschränkung aus, nämlich die, „daß Gesetzesvorschläge, welche durch eine der Kammern oder den König verworfen worden sind, in derselben Sitzungsperiode nicht wieder vorgebracht werden dürfen".[1] Letztere Bestimmung hat zu einer Streitfrage Veranlassung gegeben. Es ist nämlich behauptet worden[2], daß unter den „Gesetzesvorschlägen", von welchen Abs. 2 des Art. 64 spricht, nur solche Gesetzesvorschläge zu verstehen seien, die unmittelbar vorher (Abs. 1) erwähnt sind, nämlich Gesetzesvorschläge des Königs oder einer der Kammern, nicht aber bloße Anträge auf solche Gesetzesvorschläge, die von einzelnen Mitgliedern ausgehen. Ein solcher Antrag sei kein Gesetzesvorschlag im Sinne des Art. 64, indem dieser Artikel eben nur dem Könige und den Kammern, nicht aber einzelnen Mitgliedern der Kammern das Recht zu Gesetzesvorschlägen zugestehe; er sei vielmehr nur ein Antrag an das betreffende Haus, seinerseits einen Gesetzesvorschlag zu machen. Die Verwerfung eines solchen Antrages vonseiten des Hauses, in welchem er gestellt worden, sei auch nicht bloß formell, sondern wesentlich verschieden von der Verwerfung eines Gesetzesvorschlages eines der drei Faktoren der Gesetzgebung selbst durch einen anderen Faktor; denn es seien die triftigsten Gründe denkbar, den Antrag eines Mitgliedes auf einen Gesetzesvorschlag zu verwerfen, gleichwohl aber einen Gesetzesvorschlag gleichen Inhalts des Königs oder eines der Häuser anzunehmen. Die entgegengesetzte Auslegung des Art. 64 würde dahin führen, daß ein einzelnes Mitglied eines der Häuser durch einen unzeitigen oder übel motivierten Antrag auf einen Gesetzesvorschlag den König und beide Häuser um das Recht bringen könnte, ein Gesetz gleichen Inhaltes in derselben Sitzungsperiode vorzulegen. Diese Auslegung des Abs. 2 des Art. 64 ist richtig. „Gesetzesvorschläge" im Sinne der Verfassung sind nur diejenigen Vorschläge, welche von den gesetzgebenden Faktoren, also von der Krone oder von einer der beiden Kammern, nicht aber solche, die von einem einzelnen Mitgliede ausgehen; man ist zu der Annahme verpflichtet, daß darunter nur solche Vorschläge zu verstehen seien, von welchen Abs. 1 des Art. 64 spricht. Nur ein gemäß Geschäftsordnung §. 22 eingebrachter Antrag, der einen Gesetzentwurf enthält, ist ein „Gesetzesvorschlag" im Sinne des Art. 64, darf also, wenn von einem der drei Faktoren der Gesetzgebung abgelehnt, in derselben Sitzungsperiode nicht wiederholt eingebracht werden; dagegen ist

---

mern, Gesuche oder Anträge auf Erlassung, authentische Interpretation, Aufhebung oder Abänderung der Gesetze (oder richtiger auf Vorlegung dahin zielender Gesetzentwürfe) an die Staatsregierung zu richten, ein Recht, das schon in dem Petitionsrechte (Art. 32) und, als das mindere, in dem Rechte der Initiative (Art. 64) begriffen ist. Die Benutzung dieses Rechtes empfiehlt sich vorzüglich in solchen Fällen, wo der Volksvertretung das Material abgeht, um in zweckmäßiger Weise von dem Rechte der Initiative im eigentlichen Sinne Gebrauch machen zu können. Vgl. Murhard, Die Initiative bei der Gesetzgebung, 1833; Zöpfl, Grundsätze des allgem. u. D. Verf. R., 4. Ausg., Bd. II, S. 448 ff.; Held, System des Verf. R., Bd. II, S. 485 ff. Gegen das parlamentarische Recht der Initiative erklärt sich vom monarchischen Standpunkte aus Gerber, Grundzüge, §§. 40, 46. Dagegen mit Recht Bornhak[2], I, S. 523: „Mit dem monarchischen Gesetzgebungsrechte steht diese Initiative des Landtages in keiner Weise im Widerspruch." G. Meyer-Anschütz, S. 565 f.; hier Anm. 1 noch weitere Literatur.

[1] Die Kammern haben bei der Revision der Verf. Urk. den Art. 64, abgesehen von einer Fassungsverbesserung, unverändert beibehalten. Der Ber. des Zentralausschusses der 1. K. (s. Stenogr. Ber. der 1. K., 1849—50, Bd. III, S. 1491) ergibt indes, daß dort der Antrag gestellt worden war, den Abs. 2 zur größeren Deutlichkeit dahin zu fassen: „Gesetzesvorschläge, welche ihrem ganzen Inhalte nach — verworfen sind." Dieser Antrag wurde von dem Zentralausschusse abgelehnt, weil „die Abänderung unnötig sei; denn unter einem verworfenen Vorschlage könne nur ein seinem ganzen Inhalte nach verworfener verstanden werden, da ein Vorschlag, an welchem Eines oder das Andere verworfen sei, nur als ein mit Abänderungen angenommener betrachtet werden dürfe. Das Zurückziehen und Wiedereinbringen eines solchen in veränderter Gestalt sei auf Grund des Art. 64 ohne Zweifel statthaft." Die richtige Ansicht auch bei Schwartz, Verf. Urk., S. 199 f.; Arndt, Verordn. R., S. 16 ff.; Bornhak[2], I, S. 521; Jellinek, Ges. u. Verordn., S. 333.

[2] Nämlich von dem Staatsministerium und der Komm. des A. H. für Verf.-Angelegenheiten (vgl. den Komm. Ber. v. 8. März 1856 und die Erklärung des Min. d. Inn. v. Westphalen in der Sitz. des A. H. v. 14. April 1856, in den Stenogr. Ber. des A. H. 1855—56, Bd. III, S. 1051, u. Bd. V, S. 378).

der Antrag eines einzelnen Mitgliedes auf Erlaß eines Gesetzes niemals ein „Gesetzentwurf" in Sinne der Verfassung.[1]

Das im Art. 64 festgestellte Recht der Initiative bezieht sich, da das Gegenteil in der Verfassungsurkunde nicht verordnet ist, sowohl auf gewöhnliche Gesetze als auf Verfassungsänderungen (sog. Verfassungsgesetze).[2]

Ganz von selbst folgt übrigens aus dem Rechte der Initiative, da die Verfassung hierin keine Beschränkung vorschreibt, daß derjenige, welcher einen Gesetzesvorschlag eingebracht hat, jederzeit das Recht hat, ihn wieder zurückzuziehen. Also ist die Staatsregierung hinsichtlich der von ihr vorgelegten Gesetzentwürfe hierzu in jedem Stadium der Beratung, mithin selbst dann berechtigt, wenn etwa der Entwurf bereits die Genehmigung der einen oder der anderen Kammer erhalten haben sollte.[3] — Ebenso kann nicht zweifelhaft sein, daß ein von einem Mitgliede des einen oder anderen Hauses in Antrag gebrachter Gesetzesvorschlag von diesem Mitgliede, soweit die Geschäftsordnung[4] dies gestattet, zurückgezogen werden kann. Wäre dagegen ein solcher Vorschlag bereits (unverändert oder amendiert) zum Beschluß des betreffenden Hauses erhoben worden, so würde darauf die Zurückziehung seitens des Antragstellers ohne Einfluß bleiben, da mit dem Beschlusse der Antrag dem Hause angeeignet ist.

3. Obgleich nach Art. 64, Abs. 1 der Verfassungsurkunde *jeder* der beiden Kammern das Recht zusteht, Gesetze vorzuschlagen, ergab sich doch aus Art. 62, Abs. 3 der Verfassungsurkunde die Frage, ob dieses Recht für das *Herrenhaus* ein *unbeschränktes*

---

[1] Anderer Ansicht ist H. *Schulze*, Pr. St. R., §. 171. Ebenso die Abgeordneten *Strohn*, *Wentzel* und *Reichensperger* in der Sitzung des A. H. v. 14. April 1856 (Stenogr. Ber. des A. H. 1855—56, Bd. III, S. 1048—50). Dagegen die Abgeordneten Graf *Schwerin* und *Duncker* in der Sitzung des A. H. v. 27. Jan. 1870 (Stenogr. Ber. des A. H. 1869—70, Bd. III, S. 1718 u. 1719). Erstere Ansicht vertrat auch v. *Rönne* (4. Aufl., Bd. I, S. 358), der über die Frage bemerkte: „In den beiden Sätzen des Art. 64 sind zwei nur in einem inneren Verwandtschaftsverhältnisse stehende, aber an sich abgesonderte Gedanken niedergelegt. Der erste Satz spricht den Grundsatz aus, wer die Initiative zu Gesetzen hat; der Gedanke des zweiten Satzes ist, daß es verhütet werden soll, *denselben* Gegenstand wiederholt in einer und derselben Sitzungsperiode zur Beratung gelangen zu lassen, einesteils, um der ungebührlichen Verschwendung von Zeit und Arbeitskräften vorzubeugen, und anderenteils um den politischen Leidenschaften nicht Tor und Tür zu öffnen, sondern der Aufregung eine gewisse Ruhe folgen zu lassen, und durch Vertagung des Gegenstandes einen auf Ermüdung der Kammern berechneten indirekten Zwang auszuschließen. Diese ratio trifft aber ebensogut zu, wenn der Gesetzesvorschlag von einem einzelnen Mitgliede eines Hauses, als wenn er von dem Könige oder von dem anderen Hause ausgeht. Die entgegengesetzte Auslegung des Art. 64 würde auch zu einem offenbaren Widerspruche führen. Wenn nämlich in dem einen Hause ein Gesetzesvorschlag verworfen worden ist, der von dem Könige ausgeht, oder den das andere Haus vorgelegt hat, so würde dieser Gesetzesvorschlag nicht noch einmal in derselben Sitzungsperiode eingebracht werden dürfen. Wenn dagegen der Gesetzesvorschlag von einem einzelnen Mitgliede ausgegangen und demnächst von dem betreffenden Hause verworfen worden ist, dann würde dasselbe Mitglied oder jedes andere Mitglied berechtigt sein, den Antrag in derselben Sitzungsperiode nach Belieben zu erneuern. Eine solche Intention kann indes der Verf. Urk. unmöglich unterstellt werden." Gegen v. *Rönne* auch *Bornhak*[2], I, S. 524 f.

[2] H. *Schulze*, Lehrb. des Pr. St. R., §. 171, S. 218.

[3] In der Sitzung des A. H. v. 26. Febr. 1872 hatte das A. H. einen von der Staatsregierung eingebrachten Gesetzentwurf (betr. die Aufhebung der Mahl- und Schlachtsteuer und einen Erlaß an Klassensteuer) angenommen, worauf der Entwurf von dem Staatsministerium unter Vorlegung einer Allerh. Ermächtigung zurückgezogen wurde, weil der Entwurf nur unter Abänderungen angenommen worden war, welche die Staatsregierung nicht für annehmbar erachtete. Die Berechtigung der Staatsregierung zu dieser Zurückziehung eines bereits vom A. H. *angenommenen* Gesetzentwurfes wurde hierauf in Zweifel gezogen und die Ansicht aufgestellt, daß zwar der Staatsregierung die Zurückziehung zustehe, solange ein von ihr dem A. H. vorgelegter Gesetzentwurf sich noch *in der Beratung* befände, nicht aber dann, wenn er vom A. H. schon *angenommen* sei, in welchem Falle vielmehr, zufolge des §. 73 der Gesch. O., der Gesetzentwurf dem H. H. zu überweisen sei, worauf dann *in diesem* der Staatsregierung jederzeit das Recht der Zurückziehung zustehe. Dieser Ansicht ist indes das A. H. *nicht* beigetreten, sondern hat angenommen, daß die Staatsregierung auch in dem Stadium, wenn der Gesetzentwurf bereits vom A. H. angenommen ist, zu dessen Zurückziehung berechtigt sei, und daß derselbe *hierdurch* erledigt sei, so daß eine Überweisung an das H. H. nicht stattzufinden habe (Stenogr. Ber. des A. H. 1871—72, Bd. II, S. 959—967).

[4] Vgl. §. 27 der Gesch. O. des H. H. und §. 24 der Gesch. O. des A. H.

ist. Denn es ist nach dieser Vorschrift der Verfassungsurkunde ein verfassungsmäßiges Vorrecht des Hauses der Abgeordneten, mit Finanzgesetzentwürfen zuerst und bevor dieselben an das Herrenhaus gelangen, befaßt zu werden. Finanzgesetze sind solche Gesetze, deren Inhalt das System der Staatsfinanzen betrifft, wie Steuer- und Anleihegesetze, nicht aber solche, in denen nebenbei einzelne finanzrechtliche Punkte, wie Geldstrafen, geregelt sind.[1] Wenn es selbst dann, wenn die Krone von ihrem Rechte der Initiative Gebrauch macht, nicht zulässig ist, die von dieser ausgehenden Finanzgesetzentwürfe zum Gegenstande der Beratung und Beschlußfassung des Herrenhauses zu machen, bevor nicht das Haus der Abgeordneten darüber beraten oder beschlossen hat, so könnte hieraus gefolgert werden, daß es noch viel weniger dem Herrenhause zustehe, aus seiner eigenen Initiative dergleichen Gesetzentwürfe zu beschließen. Der Grund der Vorschrift des Abs. 3 des Art. 62 der Verfassungsurkunde liegt darin, daß im Abgeordnetenhause die eigentliche Vertretung der steuerlichen Interessen des Landes beruht und dieses daher mit voller Unbefangenheit und ohne das Präjudiz in die Beratung der Steuerfragen eintreten muß, welches möglicherweise daraus entstehen könnte, wenn die anderen Faktoren der Gesetzgebung sich schon vorher, wenn auch nur vorläufig, über eine solche geeinigt hätten, und daß es dem Geiste dieses Grundsatzes nicht entsprechen würde, wenn das Herrenhaus aus eigener Initiative einen Finanzgesetzvorschlag machen wollte. Dieser Grund ist jedoch nicht durchschlagend: dem Abgeordnetenhause muß nur das verfassungsmäßige Recht der ersten Beratung und Beschlußfassung gesichert bleiben; damit ist jedoch eine Initiative des Herrenhauses für Finanzgesetzentwürfe wohlvereinbar.[2] Vollends wird nicht bestritten werden können, daß dem Herrenhause gleich dem Abgeordnetenhause die Befugnis zusteht, auch in Finanzfragen Petitionen und Anträge zu beraten und darüber Beschlüsse zu fassen.[3]

4. In betreff der von der Staatsregierung ausgehenden Gesetzvorschläge sind die Bestimmungen der Verfassungsurkunde über die Art und Weise der Ausübung des Rechtes der Initiative der Krone Gegenstand des Streites geworden. Die Frage ist die, ob der Staatsregierung das Recht zustehe, ihre Gesetzentwürfe gleichzeitig in beiden Kammern einzubringen, oder ob dieselbe nur das Recht hat, zu wählen, welcher von beiden Kammern sie ihre Vorlage zuerst machen will. Aus dem Umstande, daß die Verfassungsurkunde die Gleichzeitigkeit der Vorlegung nicht ausdrücklich verbietet, ist der Schluß gezogen worden, daß solche in der Regel für zulässig anzusehen sei.[4] Nur

---

[1] Arndt, Verf. Urk., S. 261; Schwartz, Verf. Urk., S. 204; hierüber s. auch unten.

[2] A. A. war v. Rönne, 4. Aufl., Bd. I, S. 359. Ebenso auch Schwartz, Verf. Urk., S. 213; G. Meyer-Anschütz, S. 566, N. 7. Richtig Arndt, Verf. Urk., S. 267; v. Stengel, S. 169; Bornhak[2], I, S. 524; vgl. auch Fleischmann, S. 103 f.

[3] Die hier besprochene Frage ist im H. H. in der Sitzung v. 14. März 1861 (Stenogr. Ber. des H. H. 1861, Bd. I, S. 200—206) zur Erörterung gelangt, wozu der Antrag des Grafen v. Arnim-Boytzenburg und Gen. wegen Vorlegung eines Gesetzentwurfes zur Einführung einer erhöhten Einkommensteuer vom fundierten Einkommen (Druckf. des H. H. 1861, Nr. 25, und Stenogr. Ber. desselben 1861, Bd. II, Anl. 14, S. 71 ff.) Veranlassung gegeben hat. Der Fin. Min. hat sich im Namen der Staatsregierung über die Frage im verneinenden Sinne ausgesprochen (vgl. den Komm. Ber. vom 8. März 1861, Druckf. des H. H. 1861, Nr. 52, und Stenogr. Ber. a. a. O., S. 88). Die Richtigkeit dieser Ansicht ist im Plenum insbesondere von den Herrenhausmitgliedern Camphausen, Baumstark und Tellkampf vertreten worden, wogegen Stahl sich (unter Bestreitung der Richtigkeit der Ausführungen des Fin. Min.) dahin erklärte, daß in der Verf. Urk. nicht bestimmt ausgesprochen sei, ob Finanzgesetzentwürfe vom H. H. ausgehen können, und daß er es weder bejahen, noch verneinen wolle. Das Mitglied v. Kleist-Retzow suchte dagegen auszuführen, daß der Art. 62, Abs. 3 dem H. H. dies Recht keineswegs entziehe (vgl. die angeführten Stenogr. Ber. über die Sitzung vom 14. März 1861). — Im A. H. ist die Frage in der Sitzung vom 14. Juni 1865 (Stenogr. Ber. 1865, S. 2152—57) zur Erörterung gelangt. Das A. H. hat die Richtigkeit der verneinenden Ansicht ausdrücklich anerkannt und demgemäß die Beratung eines aus der Initiative des H. H. hervorgegangenen Finanzgesetzentwurfes (betr. die Unterstützung der hilfsbedürftigen Krieger) als verfassungsmäßig unstatthaft abgelehnt. — Vgl. auch H. Schulze, Pr. St. R., Bd. II, §. 171, S. 219, und G. Meyer-Anschütz, §. 158, S. 565 f.

[4] In der 14. Sitzung der 2. K. v. 24. Jan. 1853 (vgl. Stenogr. Ber. 1852—53, Bd. I, S. 147) hat der Kommissar der Staatsregierung behauptet, „daß der letzteren verfassungsmäßig das Recht zustehe, ihre Entwürfe beiden Häusern zugleich

eine Ausnahme von dieser Regel ist unbestreitbar, weil in der Verfassungsurkunde ausdrücklich vorgeschrieben. Es müssen nämlich (Art. 62, Abs. 3) alle Finanzgesetzentwürfe und Staatshaushaltsetats stets dem Hause der Abgeordneten zuerst vorgelegt werden; sie können und dürfen mithin nicht früher an das Herrenhaus gelangen, als bis das Abgeordnetenhaus darüber Beschluß gefaßt hat.[1] Die Streitfrage ist im übrigen dahin zu beantworten, daß die gleichzeitige Vorlegung in beiden Häusern nicht zulässig, sondern daß die Staatsregierung — mit Ausnahme des in Abs. 3 des Art. 62 besonders vorgesehenen Falles — nur die Wahl hat, welcher Kammer sie ihre Vorlage zuerst machen will. Für diese Ansicht kann allerdings weder Abs. 2 des Art. 64 noch der Abs. 3 des Art. 62 als entscheidendes Argument angeführt werden, denn das Wort „zuerst" in Abs. 3 enthält kein ausdrückliches Verbot der „Gleichzeitigkeit" für andere Fälle; aus dem Abs. 2 des Art. 64 ferner ergibt sich nichts für die Frage, denn seiner Anwendung würde durch gleichzeitige Vorlage eines Gesetzentwurfes in beiden Kammern nicht präjudiziert.[2] Die Ansicht, daß die Zulässigkeit der gleichzeitigen Einbringung in beide Häuser zu verneinen sei, ergibt sich aber zur Evidenz aus der Natur der Sache, indem die gleichzeitige Vorlegung nur dazu geeignet ist, in einer oder der anderen Kammer unnötige Arbeiten und überdies Verwirrungen zwischen den beiden Häusern ohne Not hervorzurufen, welche dem Interesse des Zweiklassensystems und dem eigenen Interesse der Staatsregierung zuwiderlaufen.[3] Der Umstand, daß vermöge des eigenen Initiativrechtes der Kammern ein und derselbe Gegenstand beide Häuser gleichzeitig beschäftigen kann, steht dieser Ansicht keineswegs entgegen.[4]

---

vorzulegen, weil die Verf. Urk. dies nicht verbiete, und weil die Ausnahmebestimmung des Abs. 3 des Art. 62 dies Recht sogar bestätige". Ebenso Arndt, Verf. Urk., S. 263; Fleischmann, Gesetzg., S. 19; G. Meyer-Anschütz, §. 158; Schwartz, S. 205.

[1] Diese Bestimmung des Abs. 3 des Art. 62 ist aus einer uralten englischen Parlamentsgewohnheit in die meisten neueren Verfassungen übergegangen (s. darüber Blackstone, Com. I, 2, Nr. V, und v. Mohl, Württemb. St. R., Bd. I, S. 622, N. 3). Sie war in dem Reg. Entw. v. 20. Mai 1848 nicht enthalten, wurde indes von der Verf. Komm. der Nat. Vers. (Art. 72, Abs. 2), und zwar dahin vorgeschlagen, „daß Gesetzvorschläge über Einnahmen und Ausgaben des Staates, sowie über Ergänzung des stehenden Heeres, zuerst von der 2. Kammer genehmiget werden müßten", weil „dergleichen Gesetzentwürfe am unmittelbarsten das Volksleben berühren, als dessen unmittelbarster Ausdruck die Abgeordnetenkammer anzusehen" ist (s. Rauer, Verhandl. der Verf. Komm. der Nat. Vers., S. 115 und 131, und v. Rönne, Verf. Urk., S. 125—126). Die oktr. Verf. Urk. v. 5. Dez. 1848 hatte jedoch den Satz nicht aufgenommen und beide Kammern hatten hiergegen nichts erinnert. Indes brachte nunmehr die Staatsregierung selbst (in der Botschaft v. 7. Jan. 1850, Proposition VII) einen Zusatz zum Art. 62 dahin in Vorschlag: Finanzgesetzentwürfe werden zuerst in der 2. Kammer vorgelegt, weil, wenn die 1. Kammer keine reine Wahlkammer sei, der 2. Kammer — nach konstitutionellen Prinzipien — ein überwiegender Einfluß auf Finanzfragen eingeräumt werden müsse (Stenogr. Ber. der 1. K. 1849—50, S. 2216, und der 2. K. S. 1876). Hierauf wurde dann der Abs. 3 des Art. 62 in seiner jetzigen Fassung beschlossen und hinzugefügt (vgl. v. Rönne, Verf. Urk., S. 119—121).

[2] A. A. war v. Rönne, 4. Aufl., Bd. I, S. 360, der hierüber ausführte, daß „dessen Bestimmung mit dem Rechte gleichzeitiger Einbringung unvereinbar und deshalb die ‚Gleichzeitigkeit' für ausgeschlossen zu erachten ist. Denn würde der Entwurf gleichzeitig bei beiden Häusern eingebracht, so könnte die Verwerfung desselben durch das eine derselben nicht die Wirkung hervorbringen, welche jene Bestimmung des Art. 64 bezweckt, — nämlich die, daß alsdann der in Rede stehende Entwurf in dieser Sitzungsperiode überhaupt gar nicht mehr Gegenstand der Beratung und Beschlußnahme sein darf, mithin auch nicht für das andere Haus. Wäre also der Entwurf auch in diesem zugleich eingebracht worden, so würde dasselbe sich damit dennoch nicht weiter zu befassen haben, sobald die Ablehnung seitens des anderen Hauses erfolgt wäre."

[3] Daher hat auch der Gebrauch in allen konstitutionellen Ländern sich dahin entwickelt, daß die Regierung ihre Vorlagen einer Kammer zuerst vorlegt, und es empfiehlt sich im eigenen Interesse der Krone, wie aus Gründen der sachlichen Zweckmäßigkeit, daß die Staatsregierung sich dem Präzedenz anschließe, wie dies inzwischen auch ganz feststehende Praxis geworden ist. Bornhak[2], I, S. 525 f.: „Es steht kein rechtliches Hindernis im Wege, einen Gesetzentwurf gleichzeitig in beiden Häusern einzubringen."

[4] Die hier in Rede stehende Frage ist in der 2. K. (in der 14. Sitzung v. 24. Jan. 1853, Stenogr. Ber. 1852—53, Bd. I, S. 143 ff.) zur Erörterung gekommen, und zwar aus Veranlassung eines Antrags zur Erläuterung der Gesch. O. hinsichtlich der mit dem Gegenstande verwandten Frage: ob in beiden Kammern, bzw. deren Kommissionen, gleichzeitig eine Beratung über denselben Gegenstand statthaft, oder die Beratung darüber in einer Kammer, bzw. in deren Kommission, bis dahin auszusetzen sei,

5. Was die Art und Weise betrifft, in welcher die Kammern ihr verfassungsmäßiges Recht der Teilnahme an der Gesetzgebung ausüben, so bestimmt sich diese, insoweit die Verfassungsurkunde erschöpfende spezielle Bestimmungen hierüber nicht enthält, nach der Geschäftsordnung der betreffenden Kammer.[1] Grundsätze können indes teils aus der Verfassungsurkunde selbst, teils aus allgemeinen konstitutionellen Erwägungen hergeleitet werden.

a) Jedes der beiden Häuser berät und beschließt für sich allein. Können die beiden Häuser sich zu einem gleichlautenden Beschlusse nicht vereinigen, so kann das Gesetz nicht erlassen werden, weil jeder Kammer das volle Recht der Einwilligung gebührt[2] und dem Könige ein Entscheidungsrecht über Meinungsverschiedenheiten derselben nicht zusteht. Deputationskonferenzen zur Herbeiführung der Vereinigung beider Häuser sind in der Verfassungsurkunde nicht vorgesehen, demgemäß als unzulässig zu betrachten; sie würden nach preußischem Staatsrecht nur den Charakter von Privatverhandlungen tragen.[3]

---

wo die andere Kammer über den betr. Entwurf Beschluß gefaßt habe. Die Streitfrage wurde indes bei dieser Gelegenheit nicht zum Austrage gebracht, sondern in einer motivierten Tagesordnung ausgesprochen, „daß derselben als einer wichtigen Verfassungsfrage, nicht durch Beschlüsse über die Gesch. O. einer Kammer vorgegriffen werden könne" (vgl. Stenogr. Ber. der 2. K. a. a. O. und Ber. der Gesch. O. Komm. der 2. K. v. 17. Jan. 1853, in deren Druckf. Nr. 39). Tatsächlich ist es früher öfter geschehen, daß die Staatsregierung ihre Entwürfe gleichzeitig in beide Häuser eingebracht hat; allein dann hat sich die Sache praktisch so gestaltet, daß die Plenarberatungen in dem einen Hause erst nach Beschlußfassung des anderen eingetreten sind. Dagegen liegen allerdings Fälle vor, wo die Beratungen in den Kommissionen beider Häuser nebeneinander hergegangen und die Beschlüsse der Kommissionen sogar (zur Beförderung des Geschäftsganges) wechselseitig mitgeteilt worden sind. In einem Präzedenzfalle (welcher eine Verfassungsänderung betraf) wurde indes ein Antrag des Präsidenten der 1. K. auf Innehaltung desselben Verfahrens von dem Präsidenten der 2. K. ohne Widerspruch der letzteren abgelehnt (vgl. das Nähere über die vorgekommenen Präzedenzfälle in den angef. Druckf. Nr. 39). Es ist unzweifelhaft mit Recht angenommen worden, daß die Streitfrage nicht in der Gesch. O. ihre Lösung finden kann, sondern daß ihre Entscheidung in der Form einer authentischen Deklaration der Verf. Urk. würde erfolgen müssen, — schon deshalb, weil dabei die Krone ebensowohl interessiert ist als die Kammern, und weil den Rechten jener nicht durch Normen der ausschließlich der Autonomie jeder Kammer überlassenen Gesch. O. (Art. 78 der Verf. Urk.) präjudiziert werden kann. Ebenso ist nicht zu bezweifeln, daß, weil jeder Kammer das Recht zusteht, ihre Gesch. O. selbständig zu regeln, ihr auch die Befugnis zusteht, zu beschließen, ob sie sich mit einem beiden Häusern zugleich vorgelegten Vorschlage gleichzeitig neben dem anderen Hause beschäftigen oder dessen Beschlüsse vorerst abwarten will. Dies um so mehr, als die Festsetzung der Tagesordnung jedenfalls dem Präsidenten (in gewissen Fällen unter Teilnahme des betr. Hauses) gebührt und der Staatsregierung eine entscheidende Stimme dabei niemals zusteht. Damit ist indes der Streit nicht prinzipiell entschieden, wenngleich praktisch von minderer Erheblichkeit geworden. — Im J. 1859 hat die Staatsregierung erklärt, daß die gleichzeitige Mitteilung von Gesetzvorlagen an beide Häuser lediglich den Zweck verfolge, eine vorbereitende Beratung, und dadurch eine Beschleunigung der Sache zu ermöglichen, und daß bei diesem Verfahren die Absicht eines Eingriffs in die verfassungsmäßigen Rechte des betr. Hauses nicht vorliege. Die Komm. des A. H., in welcher diese Erklärung (durch den Fin. Min. v. Patow) abgegeben worden, hat hierauf zwar von einer weiteren Erörterung des Gegenstandes Abstand genommen, jedoch Verwahrung dagegen eingelegt, daß das von der Staatsregierung eingeschlagene Verfahren gleichzeitiger Einbringung von Gesetzentwürfen in beide Häuser, insbesondere von Finanzgesetzentwürfen, jemals die Bedeutung einer Präzedenz erlange (vgl. den Komm. Ber. des A. H. v. 9. Mai 1859, Stenogr. Ber. des A. H. 1859, Bd. IV, S. 835, und Druckf. desselb. 1859, Bd. V, Nr. 189, S. 8—9). Vgl. über die Materie auch die Verhandl. in der Sitzung der 2. K. v. 15. Jan. 1851, in den Stenogr. Ber. der 2. K. 1850—51, Bd. I, S. 101 ff. und insbes. S. 112 (am Schlusse). Gegen v. Rönne haben sich erklärt: v. Gerber, Grundzüge, 3. Aufl., S. 149, N. 2; G. Meyer-Anschütz, §. 158, S. 565; Schwartz, Verf. Urk., S. 204 f.; Bornhak[2], I, S. 525 f.; v. Stengel, S. 169; H. Schulze, Preuß. St. R., Bd. II, S. 201, welcher jedoch anerkennt, daß Gründe der Zweckmäßigkeit und die allgemeine konstitutionelle Theorie dafür sprechen, daß Gesetzvorlagen immer einem Hause zuerst gemacht werden. Die Staatsregierung selbst hat indes anerkannt, daß es nicht zulässig sei, einen von der Staatsregierung aufgestellten Gesetzvorschlag gleichzeitig in beiden Häusern des Landtages einzubringen (vgl. Schreiben des Min. Präs. Grafen v. Bismarck v. 10. Mai 1867 an den Präs. des H. H., in den Stenogr. Ber. des H. H. 1867, S. 14—15).

[1] Aus diesem Grunde lassen sich allgemeine und für alle Zukunft geltende Regeln über den Gegenstand nicht aufstellen. Über den nach den jetzt bestehenden Geschäftsordnungen zu beobachtenden Geschäftsgang in bezug auf Gesetzvorlagen und Gesetzvorschläge vgl. oben Bd. I, §. 35, VI, S. 405 ff.

[2] Verf. Urk. Art. 62, Abs. 2.

[3] Bei der Revision der oktr. Verf. Urk. vom 5. Dez. 1848 kam im Zentralausschuß der 1. K. (bei Beratung über den jetzigen Art. 62) zur Sprache, daß die Bestimmungen der Verf. Urk.

b) Die Staatsregierung hat nicht das Recht, von den Kammern die unbedingte Annahme oder Verwerfung des Gesetzentwurfes zu verlangen, sondern jedes Haus hat das Recht, zu den einzelnen Bestimmungen Abänderungen und Zusätze zu beschließen, wodurch es seine Zustimmung von der Genehmigung dieser Abänderungen und Zusätze abhängig macht. Auch können die Kammern einen ihnen vorgelegten Gesetzentwurf teilweise annehmen und teilweise ablehnen.

c) Wenn ein Gesetzentwurf von dem einen oder dem anderen Hause abgelehnt oder nur mit Änderungen angenommen wird, so ist dasselbe nicht verpflichtet, die Gründe hierfür anzuführen.

d) Jedes Haus muß sich über die (unbedingte oder veränderte) Annahme oder Verwerfung des Gesetzentwurfes erklären; der Übergang zur Tagesordnung über Gesetzvorlagen der Staatsregierung oder des anderen Hauses ist unstatthaft.[1]

e) Das Teilnahmerecht der Kammern an der Gesetzgebung bezieht sich keineswegs bloß auf den materiellen Inhalt des Gesetzes und seiner einzelnen Bestimmungen, sondern auch auf dessen spezielle Fassung (die Redaktion).[2] Den Kammern gebührt das Recht der Teilnahme in betreff aller Bestandteile des Gesetzes, soweit der Gesetzesinhalt in Betracht kommt. Dagegen haben die Kammern keinen Teil am Gesetzesbefehl, der im Eingang und der Unterschrift zum äußeren Ausdruck gelangt. Die Erteilung des Gesetzesbefehles durch den Akt der Sanktion ist ausschließliche Prärogative des Königs. Demgemäß darf auch der Eingang des Gesetzes nichts enthalten, was irgendwie zum Inhalt des Gesetzes gehört, z. B. Bestimmungen über die zeitliche oder örtliche Geltung des Gesetzes; doktrinelle Erörterungen oder Begründungen sind zwar zulässig, aber überflüssig. Die Praxis war in dieser Beziehung eine mehrfach fehlerhafte, doch sind in letzter Zeit derartige Fehler vermieden worden.

Die von vielen Schriftstellern, auch von Rönne, vertretene Ansicht, daß den Kammern die Beschlußfassung über den ganzen Text des Gesetzes zustehe, führt, auch abgesehen von der oben betonten prinzipiellen Seite der Frage, zu Absurditäten; denn es wäre absurd, den Kammern ein Recht der Beschlußfassung über den Namen des Königs, Ort und Zeit der Unterschrift usw. zusprechen zu wollen; jedes einzige Wort des Einganges und der Unterschrift ist vielmehr der Beschlußfassung durch die Kammern logisch entzogen. Die bekämpfte falsche Theorie hat eine scheinbare Stütze in der falschen Praxis, den Kammern den Gesetzentwurf, statt nur seinem Inhalte nach, bereits versehen mit Eingang und Schlußvermerk vorzulegen.[3]

über das Verfahren bei Beratung der Gesetzentwürfe nicht ausreichend seien, und es waren Vorschläge zu Zusätzen in dieser Beziehung (insbesondere über den Geschäftsgang zwischen beiden Kammern und zwischen diesen und der Staatsregierung) gemacht worden. Diese Anträge wurden indes vom Zentralausschuß abgelehnt, weil „die nähere Regulierung des zu beobachtenden Verfahrens nicht in die Verf. Urk., sondern in ein besonderes Gesetz und in die Geschäftsordnungen gehöre" (s. Stenogr. Ber. der 1. K. 1849—50, Bd. III, S. 1491—92).

[1] Die Geschäftsordnungen sprechen diesen Grundsatz ausdrücklich aus (vgl. §. 74 der Gesch. O. des H. H., §. 52, Abs. 3 der Gesch. O. des A. H.), obgleich er selbstverständlich und darum auch in der Verf. Urk. nicht direkt ausgesprochen ist. Er ergibt sich ganz von selbst aus dem in Art. 64 festgestellten Recht der Initiative, welches die anderen Faktoren der Gesetzgebung verpflichtet, sich über die Vorschläge des einen oder der beiden anderen bestimmt zu erklären, insbesondere aber aus der zwingenden Notwendigkeit eines geordneten Staatslebens.

[2] Die Kammern üben dies Recht dadurch aus, daß (nach den Bestimmungen ihrer Geschäftsordnungen) der vollständig beratene Gesetzentwurf mit allen darüber gefaßten Beschlüssen und mit sämtlichen Anträgen, welche einer besonderen Redaktion bedürfen, an die betreffende Kommission bzw. an das Bureau des betreffenden Hauses zur schließlichen Redaktion übergeben wird, deren Bericht dann zur Plenarberatung gelangt, bei welcher eine Diskussion über die Fassung stattfinden darf, nach deren Beendigung bzw. nach Erledigung der etwaigen Erinnerungen dann erst über den Gesetzentwurf im ganzen abgestimmt wird. — Über die Wichtigkeit der Teilnahme der Kammern an der Fassung der Gesetze und über die hierbei besonders zu beobachtenden Grundsätze vgl. Zachariä, D. St. und B. R., 3. Aufl., Bd. II, S. 167, die dort in der Note 14 angeführten Schriften, desgl. v. Mohl, Württemb. St. R., Bd. I, S. 622, Note 2.

[3] v. Rönne, 4. Aufl., Bd. I, S. 363 f. hatte hierüber ausgeführt: „Zu diesen — den Bestandteilen des Gesetzes — gehört aber nicht bloß der die Rechtsregel unmittelbar festsetzende

f) Das Recht der Teilnahme an der Gesetzgebung ist für beide Kammern ein gleiches. Hiervon findet eine Ausnahme nur statt in bezug auf das Staatshaushaltsgesetz (Art. 99 der Verfassungsurkunde), welches, nachdem es von der zweiten (zuerst

---

Teil, sondern auch der sog. Eingang und die Unterschrift. Der Eingang des Gesetzes enthält oft nur die gewöhnlich übliche Publikationsformel, bisweilen aber auch ein Mehreres, nämlich die Erwähnung der Art, in welcher der Inhalt des Gesetzes vorbereitet, und des verfassungsmäßigen Grundes, aus welchem der Entwurf durch die königliche Vollziehung mit Gesetzeskraft versehen worden. Auch enthält der Eingang bisweilen die Veranlassungsgründe des Gesetzes und doktrinelle Bemerkungen (verba enuntiativa im Gegensatze zu den eigentlichen Dispositivworten, welche den wirklich verbindlichen Teil des Gesetzes bilden, wogegen den bloß enuntiativen Sätzen die verbindende Kraft nicht beizulegen ist, wohl aber die Bedeutung eines Auslegungsmittels). Nicht minder kommt es vor, daß in den Eingang Bestimmungen über den Umfang der Wirksamkeit des Gesetzes, insbesondere nach Raum und Zeit, aufgenommen werden. In bezug auf den sog. Eingang des Gesetzes ist nun streitig geworden, ob den Kammern auch hierbei eine Mitwirkung zustehe, oder ob die Staatsregierung für sich allein das Recht habe, solchen zu normieren. Die letztere hat das ausschließliche Recht für sich in Anspruch genommen, indem sie sich auf die Bestimmung des Art. 45 der Verfassungsurkunde stützt, welche dem Könige die „Verkündigung der Gesetze" beilegt. Praktisch hat sich die Sache dahin gestaltet, daß in vielen Fällen (ohne Widerspruch der Staatsregierung) die Eingangsformel von den Kammern mit festgestellt, in manchen sogar erst hinzugefügt, in anderen Fällen dagegen von den Kammern gar nicht mit beraten, sondern ihre Normierung seitens der Staatsregierung einseitig erfolgt ist. Daß die Praxis, welche überdies nicht gleichförmig gewesen ist, nicht über den Grundsatz entscheiden kann, ist einleuchtend. Der Grund aber, aus welchem die Staatsregierung ihr alleiniges Recht folgert, ist unzutreffend. Denn nicht das wird bestritten, daß dem Könige ausschließlich das Recht zusteht, die Verkündigung der Gesetze zu befehlen, sondern die Streitfrage ist vielmehr die, ob dem Könige das Recht zusteht, einen Teil des Gesetzes (nämlich dessen Eingang) einseitig und mit Ausschließung der beiden anderen Faktoren zu machen. Diese Befugnis ist aus dem Art. 45 nicht herzuleiten; denn die Handlung der Verkündigung ist etwas anderes, als die Festsetzung der einen Teil des (von dem Könige allein zu verkündigenden) Gesetzes bildenden Eingangsformel. Wer das Gesetz zu machen hat, bestimmt der Art. 62, und es bleibt unbestreitbar, daß der, welcher hierzu ohne Einschränkung mitberufen ist, das Recht hat, an dem ganzen Gesetze sich zu beteiligen, folglich auch an dessen Eingangsformel. Dies kann sicher am wenigsten zweifelhaft sein, wenn der Eingang ein Mehreres enthält, als die gemeinübliche Eingangsformel, namentlich wenn dieselbe Sätze in sich aufnimmt, welche darin zwar enthalten sein dürfen (z. B. Zeit- und Raumbeschränkungen der Wirksamkeit des Gesetzes), welche aber nicht darin enthalten zu sein brauchen, sondern ebensogut in den dispositiven Teil des Gesetzes aufgenommen werden können und in der Regel in diesem zweckmäßiger ihre Stelle finden. Zugegeben mag nur das werden, daß, wenn (wie z. B. in England) die Eingangsformel ein- für allemal gleichförmig durch Vereinbarung der sämtlichen Faktoren der Gesetzgebung feststeht, darüber eine Verhandlung und Beschlußnahme der Kammern niemals erforderlich ist. Wo aber, wie in Preußen, eine solche Praxis nicht besteht, da bildet auch die Eingangsformel, als Teil des Gesetzes, einen Gegenstand der Vereinbarung der gesetzgebenden Faktoren, von welchen der eine zwar das alleinige Recht hat, die Verkündigung des Gesetzes zu befehlen, nicht aber das Recht, einen Teil des (zu verkündigenden) Gesetzes allein zu machen. Völlig verfehlt ist es, das Gegenteil daraus herleiten zu wollen, daß die Ausführung der Gesetze nach Art. 45 dem Könige allein gebührt. Denn es sind drei verschiedene Tätigkeiten: a) die Vereinbarung des Gesetzes, b) die Verkündigung desselben, c) die Ausführung des als vereinbart verkündeten Gesetzes. Die Richtigkeit des hier verteidigten Grundsatzes ergibt sich überdies noch daraus, daß umfangreichere Gesetze durch besondere Publikationspatente oder Einführungsgesetze speziell publiziert zu werden pflegen. Wäre die Festsetzung der Art und Weise der Verkündigung ein ausschließliches Recht der Krone, so müßte behauptet werden können, daß diese auch in Fällen der soeben gedachten Art das Recht habe, das Einführungsgesetz einseitig zu erlassen. Dies Recht hat indes die Krone selbst nicht für sich in Anspruch genommen. Offenbar liegt dem ganzen Streite die Verwechslung der Begriffe der die Verkündigung befehlenden Handlung mit der Art und Weise der Verkündigung selbst und dem Inhalte des zu Verkündigenden zugrunde. Die Handlung der Verkündigung ist eine Prärogative der Krone (Art. 45), welche auch berechtigt ist, solche zu unterlassen und solchergestalt ihr absolutes Veto auszuüben; die Art und Weise des Aktes der Verkündigung ist ein für allemal gesetzlich geordnet (Art. 106); endlich der Inhalt des zu Verkündigenden ist das Gesetz, welches vereinbart worden und seinem ganzen Inhalte nach zwischen den drei Faktoren vereinbart werden muß (Art. 62). Zu dem Gesetze gehört aber auch dessen Eingang, und dieser kann außer der gemeinüblichen „Verkündigungsformel" auch anderes enthalten. Soll er von der gemeinüblichen Verkündigungsformel Abweichendes, oder soll er ein Mehreres (sei es enuntiativen oder dispositiven Inhaltes) enthalten, so bildet das Abweichende oder Mehrere einen Teil des vor der Verkündigung notwendig zu Vereinbarenden." Vgl. Stenogr. Ber. der 1. K. 1853—54, Bd. I, S. 69—70 und S. 245—248; desgl. der 2. K. 1853—54, Bd. I, S. 53—64, Stenogr. Ber. des A. H. 1855—56, Bd. II, S. 555 ff., und des H. H. 1861, Bd. I, S. 308 ff., 1863, Bd. I, S. 127 ff. Der Gegenstand ist übrigens bereits bei Revision der oktr. Verf. Urk. v. 5. Dez. 1848 zur Sprache gekommen, wo es sich darum handelte,

darüber beschließenden) Kammer angenommen worden, von dem Herrenhause nicht mehr im einzelnen zum Gegenstande des Beschlusses gemacht, sondern nur im ganzen angenommen oder abgelehnt werden darf (Art. 62). Es ist also dem Herrenhause eine Amendierung der einzelnen Positionen des Staatshaushaltsetats nicht gestattet. Diese Vorschrift ist indes nicht dahin zu verstehen, daß das Recht der Annahme oder Ablehnung im ganzen sich nur auf den im Abgeordnetenhause festgestellten Staatshaushaltsetat beziehen muß.[1] Diese Beschränkung der Rechte des Herrenhauses bezieht sich jedoch nur auf das Etatsgesetz („letztere"), nicht auf sonstige Finanzgesetzentwürfe; bezüglich dieser besteht vielmehr nur die Einschränkung, daß sie zuerst dem Abgeordnetenhause vorgelegt werden müssen.

g) Jedes der beiden Häuser kann sein verfassungsmäßiges beschließendes Recht der Teilnahme an der Gesetzgebung nur dann ausüben, wenn es in beschlußfähiger Zahl seiner Mitglieder versammelt ist.[2] Der Beschluß erfolgt nach absoluter Stimmenmehrheit (Art. 80 der Verfassungsurkunde).

h) Jedes Gesetz, durch welches die Verfassung abgeändert werden soll, erfordert die Beobachtung der in Art. 107 der Verfassungsurkunde vorgeschriebenen besonderen Form.[3]

i) Wenn eine Gesetzesvorlage, möge sie von der Krone ausgegangen oder aus der Initiative einer der beiden Kammern hervorgegangen sein, mit dem Ablaufe der Sitzungsperiode, in welcher sie eingebracht worden, noch nicht zur Beschlußnahme gediehen ist, so ist sie, laut §. 74 der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses, für „erledigt" zu erachten. Nach der Ansicht von v. Rönne, 4. Aufl., Bd. I, S. 365, ist es „nicht zulässig, daß Gesetzentwürfe, welche von einer oder beiden Kammern bereits beraten worden sind, über welche indes die Beratung beim Schlusse der Sitzungen nicht vollständig beendigt worden, in der nächsten Sitzungsperiode von derjenigen Kammer wieder aufgenommen

---

ob die Kammern berechtigt seien, an der Festsetzung der Eingangsformel der (revidierten) Verf. Urk. teilzunehmen. Sie haben dies Recht damals in der Tat nicht bloß in Anspruch genommen, sondern auch ausgeübt, und zwar (wie der Ber. des Zentralaussch. der 1. K. über den Gegenstand ausdrücklich ausspricht), weil „als ausgemacht anzusehen sei, daß in keinem Falle die Verkündigungsformel eines Gesetzes eine Fassung erhalten dürfe, durch welche die Bedeutung des verfassungsmäßigen Rechtes der Kammern zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung ingendwie geschmälert, also etwa diese Mitwirkung selbst und die Zustimmung der Kammern zu dem betreffenden Gesetze mit Stillschweigen übergangen würde". Von seiten der Staatsregierung ist dem damals in keiner Weise widersprochen worden (vgl. Stenogr. Ber. der 1. K. 1849—50, S. 632—634 und S. 2045—49). Die v. Rönnesche Ansicht auch bei Schwartz, Verf. Urk. S. 205 f.; ebenso bei Bornhak[2], I, S. 519 f.; G. Meyer-Anschütz, S. 560, N. 4. Die richtige Ansicht ist in ausgezeichneter Darstellung entwickelt bei Laband, St. R.[5], II, S. 11, 29 ff., 37, N. 1; vgl. auch Lukas, Die rechtl. Stellung des Parlamentes (1901), S. 111 ff.; dazu wieder Laband im Arch. f. öffl. R., XVII, S. 539 ff.

[1] A. A. war v. Rönne, 4. Aufl., Bd. I, S. 364. Es handelt sich um eine der wichtigsten Einzelfragen des großen Verfassungskonfliktes, s. darüber das Nähere im Budgetrecht. Auch Schwartz, Verf. Urk., S. 204; Arndt, Komm., S. 262; Meyer-Anschütz, §. 97, N. 7; Fleischmann, Gesetzgebung, S. 110 sind der Ansicht v. Rönnes und erklären das Verhalten des Herrenhauses für „verfassungswidrig", für eine „vom Rechtsboden sich entfernende politische Demonstration". Ich kann dieser Ansicht nicht zustimmen. Die Vorlage, um deren Annahme oder Ablehnung es sich handelt, ist die Vorlage der Regierung. Diese muß zuerst dem Abgeordnetenhause zugehen. Das A. H. kann darüber beraten und daran ändern, wie bei jedem anderen Gesetzentwurf. Alle diese Änderungen aber haben nur den Charakter von Vorschlägen, durch welche an sich der Entwurf der Regierung noch keine rechtliche Abänderung erfährt. Der aus dem verfassungsmäßigen Initiativrecht der Regierung hervorgegangene Entwurf bleibt vorerst rechtlich unverändert; beigegeben sind ihm nur die Abänderungsvorschläge des A. H. Diesen gegenüber ist das H. H. völlig frei. Der zur Beratung im H. H. stehende Entwurf bleibt immer derjenige der Regierung. Das H. H. kann im einzelnen keine Abänderungsvorschläge machen: es kann nur annehmen oder ablehnen. Die Annahme aber kann sich ebensowohl auf den unveränderten wie auf den vom A. H. veränderten Entwurf beziehen. Das H. H. bleibt auf dem verfassungsmäßigen Boden, wenn es unter Ablehnung der Vorschläge des A. H. den unveränderten Regierungsentwurf lediglich annimmt.

[2] Art. 80 der Verf. Urk. Es ist danach für das Haus der Abgeordneten die Anwesenheit der Mehrheit der gesetzlichen Anzahl seiner Mitglieder erforderlich, mithin die Anwesenheit von wenigstens 222 Mitgliedern (vgl. oben Bd. I, §. 24, S. 289 f., u. §. 29, S. 443). Dagegen genügt für das H. H. die Anwesenheit von 60 Mitgliedern (Ges. v. 30. Mai 1855, G. S. 1855, S. 316), s. oben Bd. I, §. 29, S. 344 f.

[3] S. dazu unten §. 117 C.

werden, bei welcher die Sache nicht definitiv erledigt worden. Vielmehr findet eine Kontinuität der Beschlüsse der Kammern nicht statt (Grundsatz der Diskontinuität). Es müssen also solche unerledigt gebliebenen Gesetzentwürfe, um von neuem Gegenstand der Beratung und Beschlußnahme in der nächstfolgenden Kammersitzungsperiode werden zu können, erneuert eingebracht werden und die früheren Beschlüsse sind dafür nicht bindend."[1] Indes ist, zugegeben auch, daß die Praxis sich wiederholt auf diesen Standpunkt gestellt hat, die Frage dennoch keineswegs unstreitig. Aus der Natur der Sache ergibt sich der Grundsatz nur für Ablauf der Legislaturperiode und Auflösung; eine positive Bestimmung in der Verfassungsurkunde fehlt; für einen so weittragenden Rechtsgrundsatz aber wäre eine positive Vorschrift unbedingt notwendig (s. auch oben Bd. I, S. 349 f.).

k) Über die Frist, innerhalb deren die Sanktion beschlossener Gesetzentwürfe zu erfolgen hat, enthält weder die preußische noch die Reichsverfassung irgendwelche Vorschrift. In der Theorie herrscht demgemäß hierüber lebhafter Streit. Die Praxis folgert aus dem Schweigen der Verfassungen — und man wird dem zwingende Gegengründe nicht entgegensetzen können —, daß die Sanktion an keine Frist gebunden sei. Doch wird man immerhin mit gutem Grunde behaupten dürfen, daß der ganze Gesetzgebungsvorgang sich wenigstens innerhalb der Legislaturperiode abwickeln soll, da andernfalls die Möglichkeit besteht, daß ein Entwurf als Gesetz sanktioniert wird, dem die zurzeit vorhandene Volksvertretung nicht zustimmen würde, was als ein grundsätzlicher Widerspruch zum konstitutionellen Prinzip erscheint.[2]

§. 111.

Das Verordnungsrecht.[3]

A) Während die gesetzgebende Gewalt gemäß Art. 62 der Verfassungsurkunde durch den König und die beiden Kammern gemeinschaftlich ausgeübt wird, besteht — ohne Mitwirkung der Kammern — das Recht des Königs zum Erlaß von Verordnungen.

---

[1] In der Sitz. Per. 1852—53 hatte die 2. K. einen Gesetzentwurf angenommen, welcher in betreff der von der Staatsregierung eingebrachten Gesetzvorlagen das Prinzip der Kontinuität aussprach. Dieser Gesetzentwurf wurde indes von der 1. K. verworfen (vgl. Drucks. der 2. K. 1852—53, Nr. 227 u. 273 und Drucks. der 1. K. 1852—53, Nr. 352 u. 382, desgl. Stenogr. Ber. der 2. K. 1852—53, S. 1072—80, und Stenogr. Ber. der 1. K. 1852—53, S. 997—1004). Der hiernach (von der 1. K.) anerkannte Grundsatz der Diskontinuität der Verhandlung und Beschlüsse der verschiedenen Sitzungsperioden der Kammern ist insbesondere auch von dem Abgeordneten Stahl (s. Stenogr. Ber. der 1. K. 1852—53, S. 1001—3) verteidigt und in seiner staatsrechtlichen Bedeutung zutreffend erörtert worden; derselbe wies ganz richtig darauf hin, „daß es ein allgemeines Europäisches Rechtsbewußtsein und eine Europäische Gewöhnung sei, daß mit der Schließung der Kammern alle ihre nicht völlig beendigten Arbeiten expirieren". Vgl. oben, desgl. G. Meyer-Anschütz, S. 240. Über die Streitfrage, ob die im Falle einer Auflösung des Abgeordnetenhauses in Gemäßheit des Art. 77, Abs. 3 der Verf. Urk. erfolgte Vertagung des Herrenhauses die Kontinuität der Beratungen und Beschlüsse dieser Körperschaft unterbricht oder nicht, vgl. oben.

[2] Vgl. hierüber G. Meyer-Anschütz, St. R., S. 560 ff.; Laband, St. R. [5], II, S. 35 f., sowie in der D. Juristen-Z. 1904, S. 321 ff.; Arndt, Verf. Urk., S. 260 f.; Bornhak [2], I, S. 530, sowie die Dissertationen von Kleine (1905) u. Scheibke (1909); Pabst, Die Sanktions- und Publikationsfrist (1909). Im Reichstag wurde die Frage 1904 verhandelt und der Reichstag forderte durch eine Resolution gesetzliche Regelung dahin, daß die Sanktion bis zum Zusammentritt eines neu gewählten Reichstages zu erfolgen habe (Stenogr. Ber. 1904, S. 2022 ff.). Dazu Giese, Das katholische Ordenswesen, in Hirths Annalen 1908, S. 25, Anm. 6.

[3] Vgl. Zöpfl, Grundsätze des allgem. u. D. St. R., 4. Aufl., Bd. II, S. 604 ff.; Zachariä, D. St. und B. R., 3. Ausg., Bd. II, S. 168 ff.; Bluntschli, A. St. R. [2], Bd. I, S. 456 ff., Bd. II, S. 106 ff.; v. Mohl, St. R., Völkerrecht und Politik, Bd. II, S. 628 ff.; Held, System des Verf. R., Bd. II, S. 60; Stahl, Philosophie des Rechts, 3. Aufl., Bd. II, Abt. 2, S. 385 ff.; v. Gerber, Grundzüge [3], S. 152 ff.; Gneist, Verwaltung, Justiz u. Rechtsweg, 1868, S. 62 ff.; G. Meyer-Anschütz, S. 563, N. 7, S. 570 ff., vollständige Literaturangabe N. 4 u. 5; Bornhak [2], I, S. 461 ff.; Rosin, Pol. V. R., bes. §§. 5, 6. Arndt, Verordnungsrecht, 1884; derselbe, Das selbständige Verordnungsrecht, 1902; Hubrich in Hirths Annalen des D. R. 1904, 770, 801, 911; derselbe, Das Reichsgericht über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff, 1905; Kahn, Die Abgrenzung des Gesetzgebungs- und Verordnungsrechts, 1912. Vgl. auch die Literaturübersicht oben § 109, S. 1, Anm. 1.

Das Staatsrecht vor Erlaß der Verfassung kannte zwar auch den Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung, doch war derselbe unklar und verdunkelt; klar ausgesprochen ist im Allgemeinen Landrecht nur das unterscheidende Merkmal bezüglich der Publikation.[1] Diese Unterscheidung hat vielmehr erst seit der Einführung der Verfassung praktische Bedeutung erhalten. Dem Könige allein steht nämlich nach Art. 45 der Verfassungsurkunde die vollziehende Gewalt und als Ausfluß derselben das Recht zu, die zur Ausführung der Gesetze nötigen Verordnungen zu erlassen, d. h. solche Normen, welche nur die Bestimmung haben, die im Gesetze niedergelegten Vorschriften praktisch durchzuführen.

Hinsichtlich der vor Erlaß der Verfassung ergangenen königlichen Verordnungen muß demzufolge unterschieden werden zwischen solchen, welche den Charakter von Gesetzen an sich tragen, und solchen, die nur als Verordnungen anzusehen sind — eine Unterscheidung, welche zur Zeit ihres Erlasses nicht erforderlich war, weil in der Hand des Königs allein sowohl die gesetzgebende als die vollziehende Gewalt ruhte. Erstere können als Gesetze nur im Wege der Gesetzgebung, letztere dagegen auf dem Wege der Verordnung aufgehoben werden; doch kann dafür, ob solche ältere königliche Bestimmungen den Charakter von Gesetzen haben oder nicht, nur deren Inhalt maßgebend sein.

B) Das zufolge des Art. 45 der Verfassungsurkunde dem Könige zustehende Recht zum Erlaß von Verordnungen darf nach der Ansicht vieler Schriftsteller — auch v. Rönnes in den früheren Auflagen dieses Werkes — nur auf Verwaltungsverordnungen bezogen werden; dagegen sei der König kraft seines Verordnungsrechtes nicht befugt zum Erlaß von Rechtsvorschriften, welche die einzelnen Staatsbürger verpflichten. Damit solche durch Verordnung erlassen werden könnten, bedürfe es vielmehr noch einer ausdrücklichen Ermächtigung des Gesetzgebers, von der die Gültigkeit solcher Rechtsverordnungen bedingt sei. Entgegen dieser Auffassung hat indes die Staatsregierung die Ansicht aufgestellt und mit Entschiedenheit festgehalten, daß es verfassungsmäßig außer den Ausführungsverordnungen des Art. 45 noch andere aus der vollziehenden Gewalt an sich fließende Verordnungen gebe, zu deren einseitigem Erlaß der König berechtigt sei.[2] Diese Ansicht der Staatsregierung hat ihren Grund im Zwiespalt der Meinungen über die Abgrenzung der beiden Systeme der gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt. Die Staatsregierung bestreitet zuvörderst, daß die Verfassung nur Ausführungsverordnungen kenne. Wenn das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt schon da begänne, wo eine Verordnung in Frage komme, die nicht die unmittelbare Ausführung eines bestimmten Gesetzes bezwecke, so würde die vollziehende Gewalt gegen ihren hergebrachten Begriff einen großen Teil ihrer Bedeutung verlieren und alle Bestimmungen der Verfassungsurkunde, welche der Krone bestimmte Rechte als in der vollziehenden Gewalt begriffen zuweisen, z. B. die Kriegshoheit, eine ihr Wesen zerstörende Beschränkung erleiden. Überdies besage aber auch Art. 45 keineswegs, daß es andere Verordnungen (außer Vollzugsverordnungen) nicht gebe. Die Ansicht der Staatsregierung ist richtig.[3] Denn der Art. 62 der Verfassungsurkunde überweist der Mitwirkung der beiden Häuser des Landtags keineswegs die Rechtsnormen aller Art, sondern eben nur diejenigen, die in der Form von Gesetzen zu erlassen sind; wenn Art. 45 die zur Ergänzung und zum Vollzug von Gesetzen erforderlichen Verordnungen erwähnt, so ist dies doch nur eine besondere Art von Verordnungen, die beherrscht wird von dem all-

---

[1] A. L. R., Einl., §§. 7, 11; Bornhak[2], I, S. 432. Das begriffliche Merkmal: „die besonderen Rechte und Pflichten der Bürger bestimmt oder die gemeinen Rechte abändert, ergänzt oder erklärt" (Einl., §. 7 a. a. O.) gibt in seiner Unbestimmtheit keine genügende Abgrenzung.

[2] Vgl. die Erklärungen des (vormaligen) Just.-Min. Graf z. Lippe in der Sitz. des A. H. v. 31. Jan. 1865 (Stenogr. Ber. 1865, Bd. I, S. 86 ff.) und in der Sitz. des A. H. v. 12. Juni 1865 (a. a. O. Bd. III, S. 3070), desgl. des Regierungs-Kommissars in dem Komm. Ber. v. 4. März 1865 (Stenogr. Ber. des A. H. 1865, Bd. V, Nr. 75, S. 625 ff.) und in der Sitz. des A. H. v. 12. Juni 1865 (a. a. O. Bd. III, S. 2076 ff.). — Diese Erklärungen der Staatsregierung erfolgten bei Gelegenheit der Verhandlungen über den Erlaß v. 20. Juni 1864, betr. das Prisenreglement usw.

[3] Entgegengesetzter Ansicht war v. Rönne (4. Aufl., Bd. I, S. 366) und ist die heute herrschende, bes. von Laband u. Anschütz vertretene Meinung; der im Text gegebene Grundsatz wird in eingehender Weise gerechtfertigt in dem Werke von Arndt: Das selbständige Verordnungsrecht.

gemeinen Grundsatze über die vollziehende Gewalt, kraft dessen dem Könige ein selbständiges Verordnungsrecht zusteht, das neben dem Rechte der Gesetzgebung und dem an diese sich anschließenden und in Art. 45 besonders erwähnten Rechte der Vollzugsverordnungen zu Gesetzen vorhanden ist.[1] Art. 45 billigt den Verordnungen keineswegs nur die Ausführung der Gesetze, also denjenigen Raum zu, welchen die Gesetze, d. h. einerseits die nach Erlaß der Verfassungsurkunde mit Zustimmung der Kammern erlassenen Gesetze, andererseits die vor der Verfassungsurkunde erlassenen allgemeinen Rechtsnormen freilassen. Wenn die Verfassungsurkunde nicht ausdrücklich sagt, daß der König nur Ausführungsverordnungen erlassen dürfe, so muß hieraus für den König ein Recht auf Erlaß sonstiger Verordnungen hergeleitet werden. Das bloße Schweigen der Verfassungsurkunde spricht nicht gegen die Zulässigkeit sonstiger Verordnungen als der in Art. 45 gedachten. Die ausdrückliche Erwähnung der Ausführungsverordnungen ergibt nur, daß andere Verordnungen dadurch nicht ausgeschlossen sein sollten. Die gesetzgebende sowohl als die vollziehende Gewalt erstrecken sich über das ganze Gebiet der Staatsgewalt; sie sind eben dieselbe Staatsgewalt in zwei verschiedenartigen Funktionen. Wenn also die Staatsgewalt in jeder dieser beiden Funktionen Normen zu erlassen hat, so unterscheiden sich diese nicht nach dem Gegenstande, auf den sie sich beziehen, sondern nach der verschiedenen Art, wie sie sich auf den Gegenstand beziehen.

C) Von der Regel, daß der König nicht in den Bereich der Gesetzgebung einzugreifen ermächtigt ist, besteht indes gemäß Art. 63 der Verfassungsurkunde die Ausnahme, daß er in dem Falle, wenn die Aufrechthaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert, unter den Voraussetzungen und Bedingungen des gedachten Artikels Verordnungen mit Gesetzeskraft (sog. Notverordnungen) zu erlassen befugt ist. Außerdem besteht von jener Regel auch die Ausnahme, daß durch allgemeine gesetzliche Anordnung gewissen Organen der Staatsverwaltung das Recht zum Erlaß von Verordnungen übertragen worden ist (s. darüber unten §§. 112, 113).

§. 112.

Notverordnungen.[2]

I. Während es nach Art. 62 der Verfassungsurkunde die Regel bildet, daß der König die gesetzgebende Gewalt nicht einseitig auszuüben berechtigt ist, sondern zu jedem Gesetze die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern erforderlich ist, setzt

---

[1] Das ist auch Grundsatz des englischen Rechtes, s. Gneist, Verwaltung, Justiz, S. 74; vgl. G. Meyer-Anschütz, der scharf widerspricht; über den ganzen Stand der Streitfrage daselbst, S. 563, N. 7. Gegen v. Rönne vgl. besonders Gneist a. a. O., der die Verordnung als verbindlichen Staatswillen praeter legem in allen Gebieten zuläßt, welche rechtlicher Normierung bedürfen, in denen es aber an einem Gesetzesakte fehlt. Dieser Ansicht hat sich L. v. Stein, Die Verwaltungslehre, Teil I, Abt. 1, S. 70 ff., 209 ff., und Handbuch der Verwaltungslehre, S. 30 ff., im wesentlichen angeschlossen. Dagegen G. Meyer-Anschütz, der behauptet, daß diese Ansicht auf einer unrichtigen Übertragung englischer Verhältnisse beruhe, indem in England das Gesetzgebungsrecht des Parlaments sich neben dem königl. Verordnungsrechte allmählich entwickelt habe und auch jetzt noch prinzipiell die königl. Verordnungsgewalt überall da anwendbar sei, wo nicht eine bestimmte Parlamentsakte entgegenstehe. Dagegen sei in Deutschland das Mitwirkungsrecht der Landtage durch ausdrückliche Verfassungsbestimmungen eingeführt, welche mit einem Schlage das frühere unbeschränkte Gesetzgebungsrecht des Landesherrn beseitigt hätten. Letzteres wird nicht bezweifelt: das „Gesetzgebungsrecht" der Landesherren ist heute zweifellos ein „beschränktes". Aber gerade das in England trotz des jahrhundertealten und weit vorgeschrittenen Parlamentarismus festgehaltene selbständige Verordnungsrecht der Krone wird als starker Beweisgrund betrachtet werden müssen, daß selbst im parlamentarischen, demnach um so mehr im konstitutionellen Staate, ein selbständiges Verordnungsrecht der Regierung außerhalb des Bereiches der Gesetzgebung als staatsrechtliche Notwendigkeit anerkannt werden muß.

[2] Vgl. Zöpfl, Grundsätze des allgem. u. D. St. R., 4. Aufl., Bd. II, S. 604 ff.—611 ff.; v. Held,

Art. 63 eine Ausnahme von dieser Regel fest, indem er unter gewissen Voraussetzungen und Bedingungen dem Könige gestattet, ohne vorgängige Genehmigung der Kammern Verordnungen mit Gesetzeskraft (sog. Notverordnungen) zu erlassen.

Weder der Entwurf einer Verfassung, welchen die Staatsregierung am 20. Juni 1848 der Nationalversammlung vorlegte, noch der Verfassungsentwurf der Kommission der letzteren enthielten Bestimmungen über Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft.[1] Erst die oktroyierte Verfassungsurkunde vom 5. Dezember 1848 hatte in dem Abschnitte: „Allgemeine Bestimmungen" als Art. 105, Abs. 2 folgenden Satz aufgenommen: „Wenn die Kammern nicht versammelt sind, können in dringenden Fällen, unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums, Verordnungen mit Gesetzeskraft erlassen werden; dieselben sind aber den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung vorzulegen." Die Revisionskammern nahmen hieran zunächst die Änderung vor, daß sie den ganzen Satz aus den „Allgemeinen Bestimmungen" an die systematisch richtige Stelle, nämlich in den Titel V: „Von den Kammern", unmittelbar hinter den Art. 62, der die Regel des Zustimmungsrechtes der Kammern zu allen Gesetzen ausspricht, versetzten, ferner, daß sie dem Satze seine gegenwärtige Fassung dahin gaben: „Nur in dem Falle, wenn die Aufrechthaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert, können, insofern die Kammern nicht versammelt sind, unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums Verordnungen, die der Verfassung nicht zuwiderlaufen, mit Gesetzeskraft erlassen werden. Dieselben sind aber den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritt vorzulegen."[2]

II. Die Fälle, in welchen der Erlaß von Notverordnungen zulässig ist, beschränken sich auf zwei, nämlich wenn a) die Aufrechthaltung der öffentlichen Sicherheit oder b) die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert.

Dem Gegenstande nach dürfen nur solche vorgenommen werden, welche der Verfassung nicht zuwiderlaufen.

Die weiteren rechtlichen Schranken der Notverordnungsbefugnis bestehen darin:

a) daß dieselbe der Zeit nach nur alsdann stattfindet, wenn die Kammern nicht versammelt sind; b) daß diese Verordnungen nur unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums erlassen werden dürfen; c) daß sie nicht sofort die Kraft eigent-

---

System des Verf. R., Bd. II, S. 86 ff.; v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht u. Politik, Bd. II, S. 624 ff.; Zachariä, D. St. u. B. R., 3. Ausg., Bd. II, S. 171 ff.; Grotefend, D. St. R., S. 637; v. Kaltenborn, Einl. in das Preuß. St. R., S. 594, G. Meyer-Anschütz, Lehrb. d. D. St. R., S. 577 ff.; v. Gerber, Grundzüge [3], S. 152 ff.; v. Schulze, Pr. St. R., Bd. II, S. 231 ff.; E. A. Chr., Die Verordnung mit Gesetzeskraft in Aegidis Zeitschr. f. D. St. R., Bd. I, S. 221 ff.; Hatschek in Grünhuts Zeitschr. 1900, S. 1 ff.; Glatzer, Recht der provisor. Gesetzgebung (1899); Schwartz, Verf. Urk., S. 206 ff.; Arndt, Verf. Urk., S. 263 ff.; Bornhak [2], I, S. 538 ff.; Menzel in Festgabe für Laband, I, 1908, 367 ff. Weitere Literatur bei Meyer-Anschütz §. 161, S. 577.

[1] Dernburg, Preuß. Privatr., Bd. I, S. 30, N. 7, tadelt den Ausdruck: „provisorisches Gesetz" ohne zutreffenden Grund, da ein Mißverstehen der Bedeutung des Ausdrucks nicht entstehen kann, wie er denn auch in gleichem Sinne von anderen Schriftstellern gebraucht wird. Vgl. v. Gerber, Grundsätze [3], S. 153; v. Schulze, Pr. St. R., Bd. II, S. 35; G. Meyer-Anschütz, §. 161.

[2] Näheres über die Entstehung des Art. 63 und über die Motive seiner gegenwärtigen Fassung vgl. in v. Rönnes Bearbeitung der Verf. Urk., S. 121—125. Bei der Revision der oktr. Verf. Urk. wurde auch die gänzliche Streichung dieses Artikels beantragt, „weil man unmöglich der Regierung in der Verfassung selbst das Recht einräumen könne, Verfassungsverletzungen vorzunehmen, und weil es, wenn in Fällen der Notwendigkeit Verordnungen oktroyiert werden müßten, zweckmäßiger sei, dies ohne ausdrückliche Gestattung der Verfassung zu tun und demnächst eine sog. Indemnitätsbill zu verlangen"; ferner auch, „weil sich für die ausdrückliche Gestattung des Oktroyierungsrechtes keine zutreffende Grenze ziehen und daher eine jeden Zweifel ausschließende Fassung nicht normieren lasse" (s. insbes. den Ber. des Zentralausch. der 1. K. in den Stenogr. Ber. der 1. K. 1849—50, S. 1311 ff.). — Gegen d. Oktroyierungsrecht vgl. v. Rotteck, Art. „Charte" in v. Rotteck u. Welcker, Staatslexikon [2], Bd. III, S. 188, 3. Aufl., Bd. III, S. 491; Leue in den Stenogr. Ber. der 1. K. 1849—50, Bd. I, S. 193, für dies Recht unter bestimmten Grenzen und Einschränkungen besonders Simson in den Stenogr. Ber. der 2. K. 1849—50, Bd. II, S. 594 ff. — Für die Statthaftigkeit der Oktroyierung von einstweiligen Gesetzen: v. Mohl, a. a. O., v. Kaltenborn, Einl. in das konstitut. Verf. R., S. 98, und Held, Bd. II, S. 68, N. 2.

licher Gesetze, sondern nur provisorische Gesetzeskraft haben, und daß sie daher den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritt sofort zur Genehmigung vorgelegt werden müssen.

Nach allen diesen Richtungen handelt es sich um nähere Erörterungen der Grundsätze des Art. 63 und zugleich um die Frage der rechtlichen Wirkung der etwa von den Kammern versagten Genehmigung einer Notverordnung.

1. Was zunächst die Fälle der verfassungsmäßigen Zulässigkeit des Erlasses einer Notverordnung betrifft, so muß eine dringende Notwendigkeit dazu vorhanden sein. Die Umstände müssen also so dringend sein, daß die nächste Zusammenkunft der Landesvertretung nicht abgewartet werden kann. Bei Gegenständen von großer Wichtigkeit ist sogar anzunehmen, daß die Dringlichkeit nur alsdann nachgewiesen sei, wenn die Umstände von der Art sind, daß eine außerordentliche Einberufung der Kammern, vorausgesetzt, daß solche im richtigen Verhältnisse zu dem Gegenstande der Verordnung steht, nicht ausführbar gewesen sei. Außerdem muß der dringende Fall unter eine der beiden allein zulässigen Kategorien fallen, daß nämlich entweder nicht möglich sein würde, ohne die Maßnahme die öffentliche Sicherheit aufrechtzuerhalten, oder daß ein so ungewöhnlicher Notstand[1] vorhanden sei, daß dessen Beseitigung nicht anders als durch Erlaß einer Notverordnung herbeigeführt werden kann. Über das wirkliche Vorhandensein dieser Voraussetzungen muß das für dieselbe verantwortliche gesamte Staatsministerium den zu seiner Entlastung erforderlichen Beweis führen. Da die Verfassungsurkunde nur in den vorgedachten beiden Fällen eine Notverordnung gestattet und da diese Ausnahme von der Regel streng auszulegen ist, so leuchtet ein, daß nur wegen eines allgemeinen Vorteils und aus dem Grunde der bloßen Nützlichkeit auf Grund des Art. 63 keine Verordnung mit Gesetzeskraft erlassen werden darf.[2] Geschähe dies dennoch, so würde mithin eine Berufung auf den Art. 63 nicht statthaft sein, sondern die Rechtfertigung anderweitig begründet werden müssen. — Darüber, ob der von dem Staatsministerium zu führende Nachweis für erbracht zu erachten ist, steht die Entscheidung demnächst den Kammern zu, und nur die Genehmigung der Notverordnung gewährt dem Staatsministerium die Indemnität. Die Frage, ob die Notverordnung gerechtfertigt sei, ist in der Regel — je

---

[1] Die Staatsregierung hat angenommen, daß ein „Notstand" im Sinne des Art. 63 der Verf. Urk. auch dadurch begründet sein könne, daß infolge von übernommenen Verbindlichkeiten „internationaler Natur" (z. B. aus Staatsverträgen) eine Verordnung mit provisorischer Gesetzeskraft erforderlich wird (vgl. Stenogr. Ber. des A. H. 1866, Sitz. v. 8. Febr. 1866, S. 94—95). Dieser Ansicht ist nicht widersprochen worden.

[2] In diesem Sinne äußert sich auch v. Schulze (St. R., Bd. II, S. 34) dahin: „Eine bloß gewöhnliche Nützlichkeitsrücksicht kann den außergewöhnlichen Schritt des Erlasses einer Verordnung auf Grund des Art. 63 der Verf. Urk. nicht rechtfertigen. Es muß in der Tat die öffentliche Sicherheit nicht anders aufrechterhalten oder ein ungewöhnlicher Notstand nicht anders beseitigt werden können, als durch unverzüglichen Erlaß einer solchen Verordnung mit Gesetzeskraft. Es muß ein schwerer Nachteil, welcher das Staats- oder Volksleben bedroht, eben nur auf diese Weise abgewendet werden können." Vgl. auch v. Gerber, Grundzüge, 3. Aufl., S. 152, N. 1. Diesen Grundsatz hat das A. H. auch in dem Falle anerkannt und aufrechterhalten, wo auf Grund des Art. 63 eine Verordn. v. 10. Juni 1871 (G. S. 1871, S. 229) oktroyiert worden war, welche die Preuß. Bank ermächtigte, in Elsaß-Lothringen Kontore, Kommanditen und Agenturen zu errichten und daselbst nach Maßgabe der Bestimmungen der Bankordn. v. 5. Okt. 1846 Bankgeschäfte zu betreiben. Das A. H. versagte in der Sitz. v. 26. Jan. 1872 (Stenogr. Ber. 1871—72, Bd. I, S. 498—509) der Notverordn. seine Genehmigung, indem es annahm, daß hier ein Fall der Anwendbarkeit des Art. 63 nicht vorgelegen habe, und infolge dieses Beschlusses wurde die Verordn. v. 10. Juli 1871 durch die Verordn. v. 26. Febr. 1872 (G. S. 1872, S. 182) wieder aufgehoben. Bornhak[2], I, S. 539 erhebt die Frage, „ob nachträglich bei der Vorlage der Verordnung an den Landtag diesem ein Urteil darüber zusteht, ob ein Notstand vorlag oder nicht", und bemerkt: „diese Frage ist an sich zu bejahen". „Die Prüfung und ihr Ergebnis haben aber eine politische Bedeutung." Bei der betreffenden Diskussion im A. H. ist auch (insbesondere von v. Rönne) hervorgehoben worden, daß der Art. 63 voraussetze, daß der Notzustand innerhalb des Preußischen Staates entstanden sei, und daß niemals die Rücksicht auf Verhältnisse, die sich in anderen Ländern gestaltet haben, die Anwendung des Art. 63 rechtfertigen könne. (Stenogr. Ber. a. a. O., S. 499.) Diese Ansicht kann jedoch nicht als zutreffend anerkannt werden; eine dringende Notwendigkeit zum Eingreifen für die preuß. Staatsgewalt kann sehr wohl auch in Verhältnissen liegen, die außerhalb des preuß. Staatsgebietes eingetreten sind. A. A. auch Schwartz, Verf. Urk., S. 207.

nach der weiteren oder engeren Auffassung, welche mit den Begriffen: „Aufrechthaltung der öffentlichen Sicherheit" und „Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes", sowie mit dem Worte „dringend" verbunden wird — weniger eine objektive, als subjektiver Ansicht unterliegende. Die Entscheidung der Kammern darüber, ob die Dringlichkeit und das Vorhandensein eines der gedachten beiden Fälle anzuerkennen ist oder nicht, schließt deshalb in der Regel ein Vertrauens- oder Mißtrauensvotum in bezug auf das Staatsministerium in sich, und die Genehmigung der Oktroyierung enthält recht eigentlich dasjenige, was im Englischen Staatsrechte als sog. „Bill of indemnity" bezeichnet wird.

2. Dem Gegenstande nach darf die Notverordnung nicht der Verfassung zuwiderlaufen. Da der Art. 63 der Verfassungsurkunde nur verbietet, daß die Notverordnung nicht „der Verfassung" zuwiderlaufen dürfe, so folgt, daß in betreff der Gegenstände im übrigen der Erlaß nicht beschränkt ist. Die Notverordnung darf daher an sich das gesamte Gebiet der eigentlichen Gesetzgebung betreten; nur die durch die Verfassung selbst gesteckte Grenze darf niemals überschritten werden.[1] Innerhalb dieser Schranke aber kann und darf die Notverordnung nicht allein solche Anordnungen treffen, welche bestehende Gesetze ganz oder teilweise aufheben, beschränken, suspendieren, erweitern oder authentisch erklären, sondern auch solche, deren materieller Inhalt keine Analogie in der bestehenden Gesetzgebung findet. Sie ist daher an sich auch nicht von dem Gebiete der sog. organischen Gesetze und der organischen Staatseinrichtungen ausgeschlossen; nur daß hier wohl der Fall der „Dringlichkeit" nicht leicht zu erweisen sein wird. Allein desto strenger muß gefordert werden, daß jeder Erlaß einer Notverordnung die Schranken der Verfassung innehält. Diese Schranken machen sich in folgenden Beziehungen geltend:

Eine Notverordnung darf niemals eine Anordnung enthalten, welche auch ein ordentliches Gesetz nach den Vorschriften der Verfassung nicht enthalten dürfte. Denn die Grundsätze der Verfassung sind gleichmäßig bindend für jede Gattung der Spezialgesetze, also sowohl für die im ordentlichen Wege der Gesetzgebung (Art. 62) zu erlassenden Gesetze, als auch für die Verordnungen mit Gesetzeskraft (Art. 63). Daher darf eine Notverordnung nichts bestimmen, was nach der Verfassung überhaupt anzuordnen verboten ist.[2] Sie darf aber auch nichts enthalten, was in irgendeiner Weise die in der Verfassung niedergelegten Grundsätze des Verfassungsrechts ändert oder aufhebt. Es dürfen daher namentlich die verfassungsmäßigen Grundsätze derjenigen Artikel nicht verletzt oder gar aufgehoben werden, welche die sog. Grundrechte feststellen (nämlich der Art. 3—42), weil diese Rechte auch für die ordentliche Gesetzgebung maßgebend sind und nur teilweise im Falle der Erklärung des Belagerungszustandes (Art. 111) zeit- und distriktsweise suspendiert werden dürfen. Ebensowenig ist es statthaft, in einer Notverordnung die Fundamentalsätze der durch die Verfassung eingeführten konstitutionellen Staatsform zu verletzen; es ist daher unzulässig, eine Notverordnung zu erlassen, welche die Grundsätze der Ministerverantwortlichkeit (Art. 61), des Zweikammersystems (Art. 62), der in der Verfassungsurkunde und in den darin (Art. 115) in Bezug genommenen, mithin einen integrierenden Teil derselben bildenden Wahlgesetzen festgestellten Normen über Wahlen, Wahlrecht und Wählbarkeit (Art. 65—75), ferner die Bestimmungen über Berufung der Kammern und die Rechte der Kammern und ihrer Mitglieder (Art. 62, 76—85), desgleichen die verfassungsmäßigen Grundsätze von der richterlichen Gewalt (Art. 86—97) und von der Ausübung der Finanzgewalt (Art. 99—104) abändert, beschränkt oder suspendiert. Alle diese durch die Verfassungsurkunde festgestellten konstitutionellen Grundlagen des Verfassungsrechtes bilden vielmehr wie für die gesamte Gesetzgebung so insbesondere auch für die Notverordnung eine unüberschreitbare Schranke.[3]

Dagegen sind Notverordnungen zulässig auch für dasjenige Gebiet, welches die Ver-

---

[1] Über die bei der Beratung des Art. 63 gestellten, indes nicht angenommenen Anträge auf eine engere Begrenzung der Gegenstände, auf welche sich oktroyierte Verordnungen beziehen dürfen, vgl. die Zusammenstellung in v. Rönnes Bearbeitung der Verf. Urk., S. 123.

[2] Z. B. die Einführung der Zensur, vgl. Art. 27, Abs. 2 der Verf. Urk.

[3] Vgl. die in der 46. Sitz. der 2. K. v. 21. März 1851 entwickelten Ansichten (Gr. v. Arnim) über den Gegenstand (Stenogr. Ber. der 2. K. 1850—51, Bd. I, S. 651 ff.).

fassungsurkunde der regelmäßigen Gesetzgebung (Art. 62) ausdrücklich vorbehalten hat.[1] Die Gesetzgebung im weiteren Sinne umfaßt die beiden Gattungen: a) den Erlaß von Gesetzen, die mit Zustimmung der Kammern zustande kommen (Art. 62), b) den Erlaß von Verordnungen, welchen die Kammern erst nachträglich zustimmen müssen, wenn sie zu eigentlichen Gesetzen erhoben werden sollen, während sie bis dahin nur provisorische Verordnungen mit Gesetzeskraft sind (Art. 63). In den Art. 62 und 63, welche den Sitz der Materie bilden und deshalb auch für die Terminologie der Verfassungsurkunde die entscheidende Grundlage geben, wird diese Terminologie klar und bestimmt ausgedrückt und der Unterschied zwischen „Gesetzen" und „Verordnungen mit Gesetzeskraft" festgesetzt. An dieser Terminologie muß daher festgehalten werden; der Umfang der Verordnungen mit Gesetzeskraft ist aber einzig und allein durch die Verfassung beschränkt. Wo somit letztere auf Gesetz, den Weg der Gesetzgebung oder, was damit gleichbedeutend ist, auf die erforderliche Zustimmung der Kammern verweist, ist überall der Weg der Notverordnung nach Art. 63 zulässig, weil es sich hier überall nicht um einen Widerspruch zur Verfassung handelt.[2] — Zu den von der Notverordnung unbedingt ausgeschlossenen

[1] A. A. war in diesem Punkt v. Rönne (4. Aufl., Bd. I, S. 371), der gerade entgegengesetzt von der Sphäre des Art. 63 alles ausschloß, was durch die Verfassung ausdrücklich dem Wege der Gesetzgebung vorbehalten war. Diese Ansicht auch bei Schwartz, Verf. Urk., S. 209; v. Schulze, II, S. 35; G. Meyer-Anschütz, S. 578; Arndt, Verf. Urk., S. 264 schließt von der Anwendbarkeit des Art. 63 aus, was durch die Verfassung der „ordentlichen" Gesetzgebung oder der „Zustimmung der Kammern" vorbehalten ist; dies sind jedoch nur Synonyme für „Gesetz"; Notverordnungen sind aber nur gegenüber der Verfassung ausgeschlossen. Vgl. auch Bornhak², I, S. 541 f.; v. Schulze, St. R., II, S. 35; v. Stengel, S. 174; Arndt im Arch. f. öfftl. R. 1889, S. 438 f. Vgl. auch Held (System des Verf. R., Bd. II, S. 61, Note 2): „Die deutschen Verf. Urk. stellen nicht selten einen staatsrechtlichen Grundsatz mit dem Beifügen auf, daß seine nähere Ausführung durch Gesetz geordnet werden solle, oder sie bestimmen kurzweg, dieser oder jener Gegenstand sei erst durch Gesetz zu ordnen. Hierin liegt ein expresses Ausschließen des außerdem Platz greifenden Verordnungsrechtes des Landesherrn, zugleich aber auch die Bestimmung, daß das erst zu Ordnende nicht als Verfassungsgesetz zu betrachten sei. Wohl aber ist ein derartiger allgemeiner Grundsatz, oder eine solche Bestimmung einer Verfassung, daß dies oder jenes durch ein Gesetz zu ordnen sei, selbst ein Verfassungsgesetz." (Vgl. Held, a. a. O., Bd. II, S. 89—90.) Abweichender Ansicht scheint v. Mohl (Staatsr., Völkerr. u. Politik, Bd. II, S. 625, Note 1) zu sein. Ebenso nimmt v. Gerber (Grundzüge, 3. Aufl., S. 153) an, daß darin, daß die Verf. Urk. ausspricht, ein gewisser Gegenstand solle durch die Gesetzgebung reguliert werden, keine Exemtion von der sog. Notgesetzgebung liege; denn jene Zusicherung sei nur dahin zu verstehen, daß der fragliche Gegenstand fortan nicht bloß der Entscheidung der Verwaltungsbehörden anheimgegeben sei, sondern durch festes Gesetz normiert werden solle. Ein Notgesetz könne alles dasjenige zum Inhalte haben, was überhaupt durch Gesetze bestimmt zu werden vermöge, nur nicht eine Abänderung der Grundgesetze und der Verfassung, wie die Autorisation zum Erlaß von Notgesetzen überhaupt nicht anders als innerhalb des Rahmens und auf dem Boden der Verfassung stehend vorhanden sei. Mit dieser Ansicht v. Gerbers erklärt sich auch G. Meyer-Anschütz, (St. R., §. 161) einverstanden. Dagegen nimmt das „Rechtsgutachten des Spruchkollegiums der Heidelberger Juristenfakultät über die Verfassungsmäßigkeit der Preßverordn. vom 1. Juli 1863 (Leipzig, 1863)" und ebenso das „Rechtsgutachten der Göttinger Juristenfakultät (Berlin, 1863)" die entgegengesetzte, von v. Rönne in den früheren Auflagen dieses Werkes vertretene Rechtsansicht für richtig an, für welche sich auch das Haus der Abgeordn. (Stenogr. Ber. über die Sitz. v. 19. Nov. 1863, S. 75 ff.) entschieden hat. Ebenso der Verf. des Aufs.: „Die Verordnung mit Gesetzeskraft" in Aegidis Zeitschr. f. D. St. R., Bd. I, H. 3, S. 221 ff., welcher seine Ausführung auch auf die Entstehungsgeschichte der Verfassung gründet. Ebenso v. Schulze, Pr. St. R., Bd. II, S. 35 ff., und Dernburg, Lehrb. des Preuß. Privatr., Bd. I, §. 16, S. 30.

[2] A. M. war v. Rönne, a. a. O., S. 372, der hierüber ausführte: „Die verfassungsmäßige Berechtigung der Kammern zur Teilnahme an der Gesetzgebung könnte durch eine schrankenlose Ausdehnung des einseitigen Verordnungsrechtes gefährdet werden. Eben deshalb aber darf dies letztgedachte Recht, vorausgesetzt, daß die sonstigen Erfordernisse des Art. 63 vorhanden sind, nur in denjenigen Fällen ausgeübt werden, für welche nicht in der Verf. Urk. selbst der Weg der eigentlichen Gesetzgebung vorbehalten worden ist. Dies hat nun aber die Verf. Urk. in vielen Fällen getan, obwohl in dieser Beziehung nicht überall eine ganz gleichmäßige Terminologie beobachtet worden ist. Nur in drei Fällen, nämlich in dem Art. 94, Abs. 1, in dem Art. 95 und in dem Art. 107, ist aus spezieller Veranlassung der über jeden Interpretationsversuch erhabene Ausdruck: „mit vorheriger Zustimmung der Kammern", bzw.: „im Wege der ordentlichen Gesetzgebung" gewählt worden. In vielen Fällen dagegen verweist die Verf. Urk. nur ganz allgemein auf das Gesetz oder die gesetzlichen Bestimmungen überhaupt. (Dies geschieht namentlich in den

Gegenständen rechnete v. Rönne insbesondere auch den jährlichen Staatshaushaltsetat, sowie Gesetze über Einführung neuer Steuern und Abgaben für die Staatskasse und über die Aufnahme von Anleihen oder über die Übernahme von Garantien zu Lasten des Staates. Dies ergebe sich nicht allein aus dem allgemeinen Grundsatze, sondern überdies noch ganz besonders aus dem Art. 99 der Verfassungsurkunde, wonach der Staatshaushaltsetat jährlich durch ein Gesetz festgestellt werden müsse, sowie aus der in den Art. 100 und 103 enthaltenen, gerade die unerläßliche Notwendigkeit eines wirklichen Gesetzes bezeichnenden Einschaltung des Wortes: „nur", indem jene Artikel die Erhebung von Steuern und Abgaben, sowie die Aufnahme von Anleihen und die Übernahme von Garantien zu Lasten des Staates nicht anders gestatten, als nur auf Grund von Gesetzen, also nicht auf Grund bloßer Verordnungen.[1] Wollte man, so folgerte v. Rönne weiter, übrigens auch nicht anerkennen, daß die Worte und die Fassung der angeführten Artikel der Verfassungsurkunde die Notverordnung in bezug auf die Finanzgesetze gänzlich ausschließen und daß eine Anwendung des Art. 63 auf den Titel VIII von den Finanzen völlig unstatthaft sei, so folge dies doch ganz zuverlässig aus dem gesamten Geiste wie aus der Entstehungsgeschichte der Verfassung; die Idee, aus welcher sie hervorgegangen, und die Natur der Sache forderten unbedingt, daß in dieser Beziehung das Recht der Kammern ein absolutes sei. Die Zulassung einer Beschränkung des auf die Finanzgewalt bezüglichen Rechtes der Kammern durch Oktroyierungen seitens der Staatsregierung würde jede Teilnahme der Kammern an der Finanzgewalt wirkungslos und das Steuerbewilligungsrecht der Kammern, soweit es überhaupt noch in der Verfassungsurkunde übriggeblieben sei, völlig illusorisch machen. Die Kammern würden dann weniger Rechte besitzen, als bereits die frühere Gesetzgebung den Ständen eingeräumt und schon der §. 6 des Gesetzes v. 6. April 1848 über einige Grundlagen der künftigen preußischen Verfassung der Volksvertretung unzweifelhaft zugesichert habe. Dazu trete endlich noch, daß in der Tat der Art. 63 in bezug auf alle Finanzgesetze auch dadurch in seiner Anwendbarkeit ausgeschlossen sei, daß in dieser Beziehung niemals von den darin vorausgesetzten dringenden Fällen die Rede sein könne, sondern der Gegen-

---

Art. 3, 4, 5, 8, 9, 29, 30, 31, 35, 36, 37, 47, 50, 69, 85, 86, 87, 89, 90, 94, Abs. 2, 96, 97, 102.) Hiermit sind die jedesmal bestehenden Gesetze gemeint, und es ist dabei überhaupt gar nicht die Frage von der Ausübung der gesetzgebenden Gewalt und der Begrenzung derselben. In anderen zahlreichen Fällen dagegen verweist die Verf. Urk. auf noch erst zu erlassende besondere Gesetze, meist organischer Natur (nämlich in den Art. 17, 19, 26, 33, 40, 41, 42, 61, 72, 104, 105, 113, 116), welche demnächst zum Teil wirklich ergangen sind, zum großen Teile aber noch erst ergehen sollen. Diese in der Verf. Urk. selbst ausdrücklich vorbehaltenen Gesetze können als solche — eben wegen des gemachten Vorbehaltes — nur auf dem Wege der ordentlichen Gesetzgebung (Art. 62) zustande kommen, sind mithin, was ihr Zustandekommen anbelangt, der Oktroyierung durch einseitige Verordnung entzogen. In zwei Fällen gebraucht die Verf. Urk. den Ausdruck: „besonderes Gesetz" in einem anderen Sinne, nämlich in den Art. 13 und 49, wo damit ein spezielles Gesetz in bezug auf gewisse Personen gemeint ist — nämlich Verleihung von Korporationsrechten an neu konstituierte Religionsgesellschaften und Niederschlagung bereits eingeleiteter Untersuchungen (Abolition). Der Fall des Art. 49 ergibt besonders klar, daß hier nur ein eigentliches Gesetz gemeint sein kann, weil der gedachte Artikel sonst gar keinen Sinn haben würde. In einigen Fällen spricht die Verf. Urk. dagegen ausdrücklich von gewissen Gegenständen, die nur „im Wege der Gesetzgebung" angeordnet werden können, so in den Art. 27, 30 und 91, und zwar sind dies gewisse Beschränkungen der Preßfreiheit und des Vereinsrechtes, sowie Errichtung gewisser Spezialgerichte. Es ist aber unzweifelhaft, daß durch diese Worte recht eigentlich die Zulässigkeit der Oktroyierung hat ausgeschlossen werden sollen. (In bezug auf den Art. 27 [früher Art. 24] hat auch der Just. Min. Simons dies ausdrücklich anerkannt, vgl. Stenogr. Ber. der 2. K. 1849—50, S. 642.) Endlich findet sich in mehreren Bestimmungen der Verf. Urk. der Ausdruck, daß gewisse Gegenstände nicht anders als durch „ein Gesetz" sollen festgesetzt und geordnet werden dürfen. (Nämlich in den Art. 2, 88, 99, 103.) Hier ergibt nun gerade der Ausdruck: „Gesetz", daß darunter ausschließlich eine allgemeine Anordnung zu verstehen sei, welche in Art. 62 einzig und allein mit dem Namen „Gesetz" bezeichnet wird, wovon eben die „Verordnung mit Gesetzeskraft" des Art. 63 den in der Verf. Urk. selbst klar ausgesprochenen Gegensatz bildet.

[1] Vgl. über die ganze Materie die Verhandlungen in der 2. K. in der Sitz. v. 21. u. 26. März 1851 (Stenogr. Ber. 1850—51, Bd. I, S. 646, und Bd. II, S. 703 ff.), desgl. den Ber. a. a. O., Bd. III, S. 564, Nr. 78, und Stenogr. Ber. der 1. K. 1850—51, Bd. II, S. 1320.

stand dann jedenfalls dazu angetan sei, die Kammern außerordentlich zu berufen. Diese Rönnesche Ansicht ist unvereinbar mit dem Wortlaut des Art. 63 und würde seinen Inhalt fast vollständig illusorisch machen. Gewiß setzt die Anwendbarkeit des Art. 63 ganz ausnahmsweise Umstände voraus; sind diese aber eingetreten, so unterliegt dem Art. 63 das Gesamtgebiet der Gesetzgebung, vorbehaltlich nur der Verfassung. Erklärt sich aber eine Kammer mit der Notverordnung nicht einverstanden, so muß sie nach Wortlaut und Sinn der Verfassung alsbald außer Kraft gesetzt werden. Darin liegt eine völlig ausreichende Sicherung der konstitutionellen Rechtsgrundlagen des Staates.

3. Eine Notverordnung darf niemals erlassen werden zu einer Zeit, wo die Kammern versammelt sind, also nur in der Zwischenzeit von dem Schlusse einer Sitzungsperiode bis zum Beginn der nächstfolgenden.[1] Außer dieser Begrenzung des Oktroyierungsrechtes auf einen bestimmten Zeitraum tritt sodann in formeller Beziehung die weitere Beschränkung ein, daß die Gegenzeichnung einer Notverordnung von dem gesamten Staatsministerium[2] erfolgen muß, welches hierdurch die solidarische Verantwortlichkeit für die Verfassungsmäßigkeit der Notverordnung übernimmt.

Sind diese Voraussetzungen betreffs der Zeit und der Gegenzeichnung vorhanden, dann hat zwar eine dergestalt erlassene Notverordnung dieselbe rechtliche Kraft wie ein wirkliches Gesetz; allein in die Klasse der eigentlichen Gesetze kann sie nicht anders treten, als wenn sie die Genehmigung des Hauses der Abgeordneten und des Herrenhauses erlangt hat. Das rechtliche Verhältnis einer Notverordnung des Art. 63 zu einem wirklichen Gesetze (Art. 62) ist nämlich folgendes. Die Regel ist, daß alles, was gesetzliche Geltung haben soll, das Produkt der wirklichen Übereinstimmung der drei Faktoren der gesetzgebenden Gewalt (Art. 62) sein muß. Unter gewissen Voraussetzungen (Art. 63) soll jedoch einer der drei Faktoren — die Krone — die Zustimmung der beiden anderen einstweilen vermuten und daher vorwegnehmen dürfen. Auf der Vermutung, daß diese Zustimmung demnächst erfolgen werde, beruht die in Art. 63 der Krone bedingt gestattete Befugnis, für gewisse Bestimmungen eine provisorische Gesetzeskraft vorwegzunehmen, von denen sie voraussetzen zu dürfen glaubt, daß dieselben, falls die Kammern versammelt wären, deren Zustimmung finden würden. Deshalb schreibt der Art. 63 der Verfassungsurkunde vor, „daß oktroyierte Verordnungen den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung sofort vorzulegen sind". Bezüglich dieser Bestimmung ist nun aber —

---

[1] Über einen Fall, wo die Notverordnung zwar kurz vor dem Beginne der Sitzungsperiode erlassen, ihre Publikation durch die G. S. aber erst nach Beginn der Sitzungsperiode erfolgt ist, vgl. die Verhandl. in der Sitz. des A. H. v. 8. Febr. 1866 (Stenogr. Ber. 1866, S. 93—95, u. Anl.-Bd. 1866, S. 46, Nr. 21).

[2] In allen übrigen Fällen ist die Gegenzeichnung eines Ministers hinreichend (Art. 44 der Verf. Urk.). Wenn der Art. 63 besagt, daß die darin gedachten Verordnungen nur „unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums" erlassen werden können, so kann auch die Übernahme dieser Verantwortlichkeit nur durch die Gegenzeichnung sämtlicher Mitglieder des Staatsministeriums konstatiert werden, wie sich dies auch schon aus dem Art. 44 ergibt, welcher bei allen anderen Regierungsakten des Königs zur Gültigkeit derselben nur die Gegenzeichnung eines Ministers erfordert, „welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt". Bei der Beratung über die Notverordnung vom 10. Juni 1871 (vgl. oben S. 370, Note 1) hatte v. Rönne darauf hingewiesen, daß dieselbe in ihrer äußeren Form inkorrekt sei, weil ihr die Mitunterschrift des Handelsministers (Gr. v. Itzenplitz) fehle (vgl. Stenogr. Ber. des A. H. 1871—72, Bd. I, S. 499). Die bei der Diskussion (a. a. O., S. 501) abgegebene Erklärung des genannten Ministers, daß er ungeachtet seiner fehlenden Unterschrift die Verantwortlichkeit mittragen wolle, vermag die fehlende Unterschrift nicht zu ersetzen. Daß der Art. 63 bei einer Notverordnung die Gegenzeichnung durch sämtliche Minister verlangt, ist eine Anordnung zur besseren Gewähr gegen Verfassungswidrigkeit der Verordnung. Die Übernahme der Gesamtverantwortlichkeit kann aber nach außenhin nur durch die Gegenzeichnung aller verantwortlichen Minister konstatiert werden. (Vgl. hierüber die Stenogr. Ber. des A. H. 1871—72, Bd. I, S. 499—500, 501, 506—507). A. A. ist Schwartz, Verf. Urk., S. 126, 208, der die Gegenzeichnung nur eines Ministers zwar für genügend hält, aber die Verantwortlichkeit aller Minister behauptet. Ebenso Arndt, Verf. Urk., S. 264; Glatzer, S. 46; v. Stengel, S. 174; Bornhak[2], I, S. 544 f., hält die Gegenzeichnung auch nur durch einen Minister für genügend und bemerkt: „Irgendwelche Rechtsstreitigkeiten knüpfen sich an die Gegenzeichnung oder Nichtgegenzeichnung durch das gesamte Staatsministerium nicht. Die Vorschrift ist somit eine rein instruktionelle."

a) zunächst nicht in Zweifel zu ziehen, daß in den angeführten Worten des Art. 63 eine Verpflichtung der Staatsregierung zur Vorlegung derartiger Verordnungen der Landesvertretung gegenüber hat festgestellt werden sollen, wodurch mithin für die letztere zugleich das Recht gegeben ist, diese Vorlegung zu verlangen und, wenn sie verzögert wird, zu beantragen.[1] Auch kann nicht bestritten werden, daß, da ausdrücklich vorgeschrieben ist, daß die Vorlegung sofort nach dem nächsten Zusammentritt der Kammern erfolgen muß, also für die Ausübung jenes Rechtes der Landesvertretung eine Zeit, wenn auch nur relativ, verfassungsmäßig festgestellt ist, ohne Zustimmung des Berechtigten der eingetretene Zeitpunkt der Ausübung des Rechtes rechtlich nicht weiter hinausgeschoben werden darf.[2]

b) Streitig ist dagegen geworden, ob die Staatsregierung *jedem* der beiden Häuser sofort nach ihrem Zusammentritt derartige Verordnungen vorzulegen habe oder ob die Vorlegung an *eines* der Häuser genüge. Die erstere Ansicht muß indes für die richtige erachtet werden; denn abgesehen davon, daß hierauf schon die in Art. 63 gebrauchte Mehrzahl „den Kammern" hinweist, ergibt sich dies auch aus dem Umstande, daß beiden Häusern gleichmäßig die Berechtigung zusteht, sofort bei dem Beginne ihrer Sitzungen darüber seitens der Staatsregierung befragt zu werden, ob sie die Genehmigung der Notverordnung erteilen oder versagen wollen. Dies Recht würde aber demjenigen Hause verkümmert werden, welchem die Verordnung nicht sofort bei dem Beginne seiner legislativen Tätigkeit vorgelegt würde.[3]

4. Die Notverordnung ist außer Kraft zu setzen, sobald auch nur einer der beiden anderen Faktoren der Gesetzgebung ihre Nichtgenehmigung ausgesprochen hat.[4] Eine

---

[1] v. *Gerber*, Grundzüge, 3. Aufl., S. 155, Note 6) ist der Ansicht, daß es die Pflicht der Regierung sei, die Notverordnung sofort vorzulegen, und daß, wenn sie dies nicht tue, die Kammern befugt seien, aus eigenem Antriebe darüber zu beschließen, ob sie ihr nachträglich zustimmen sollen oder nicht. Dies ist jedoch insofern unzutreffend, als immer eine „Vorlage" seitens der Regierung für die Beschlußfassung erforderlich ist; andernfalls müßte ein anderer Weg gewählt werden, um die Meinung der Kammern zum Ausdruck zu bringen (vgl. Stenogr. Ber. der 2. K. 1850—51, Bd. I, S. 103, 108). Aus dem Rechte der Gesetzesinitiative (Art. 64) folgt für die Frage gar nichts.

[2] Vgl. den Ber. der Justizkomm. der 2. K. v. 11. Jan. 1851 (Druckf. Nr. 12 u. Stenogr. Ber. der 2. K. 1850—51, Bd. III, S. 151 ff.), wonach über die obigen Grundsätze eine Meinungsverschiedenheit in der gedachten Kommission nicht bestanden hat. Was aber das Wort „*sofort*" betrifft, so kann dasselbe keine andere Bedeutung haben, als daß die Verordnung in der ersten oder doch in einer der ersten Sitzungen vorgelegt werden muß. Geschieht dies nicht, so kann das Recht der Kammern nicht in Frage gestellt werden, die Staatsregierung dazu aufzufordern.

[3] Dies hat auch die Justizkomm. der 2. K. (in ihrem Ber. v. 11. Jan. 1851 (Stenogr. Ber. 1850—51, Bd. III, S. 151—53) angenommen. Im Plenum der 2. K. ist die Streitfrage nicht entschieden, sondern in dem dazu Veranlassung gebenden Falle eine ihrer endgültigen Entscheidung nicht vorgreifende motivierte Tagesordnung angenommen worden (Stenogr. Ber. a. a. O., Bd. I, S. 101—115). Der Grund für die entgegengesetzte Meinung, daß die Vorlegung an *eine* Kammer genüge, ist außer der Berufung auf Präzedenzfälle, in welchen so verfahren worden, die indes selbstredend keine rechtsgültige Observanz gegen ein verfassungsmäßiges Recht der Kammern haben einführen können, die Behauptung, daß Notverordnungen den Kammern gegenüber, welchen sie zur Genehmigung vorgelegt werden, nichts als Gesetzentwürfe seien; deshalb hänge es von dem Befinden der Staatsregierung ab, in welches von beiden Häusern sie solche *zuerst* einbringen wolle. Allein der Vordersatz, daß Notverordnungen mit den Gesetzentwürfen auf gleicher Stufe ständen, ist unzweifelhaft unrichtig. Bei einem Gesetzentwurf handelt es sich darum, ob er Gesetz werden soll; bei einer Notverordnung ist umgekehrt die Frage, ob sie unter gewissen Umständen aufhören soll, Gesetzeskraft zu haben. Über letzteres zu befinden, ist ein Recht eines jeden der beiden Häuser. So gewiß die Staatsregierung Gesetzentwürfe nicht gleichzeitig in beide Häuser einbringen darf, so gewiß ist sie zufolge der rechtlichen Natur der Notverordnungen verpflichtet, solche gleichzeitig in beiden Häusern einzubringen. Die Abweichung von dem einen wie von dem anderen verletzt das Grundprinzip des Zweikammersystems und somit die Verfassung. Die Gleichstellung von Notverordnungen mit Gesetzentwürfen ist aber auch deshalb unpassend, weil bei diesen die Staatsregierung das Recht hat, sie jederzeit zurückzuziehen, niemals aber bei jenen. Auch v. *Schulze*, St. R., Bd. II, §. 174, S. 36, ist der Ansicht, daß die Staatsregierung verpflichtet ist, eine Notverordnung beiden Kammern *zugleich* sofort nach deren nächstem Zusammentritte zur Genehmigung vorzulegen. Ebenso *Schwartz*, Verf. Urk., S. 210.

[4] A. A. war v. *Rönne* (4. Aufl., Bd. I, S. 375), der ein ipso-jure-Außerkrafttreten der Verordnung in diesem Falle annahm und dazu bemerkte: „Die Richtigkeit dieses Satzes ist von

Notverordnung bildet allerdings eine Ausnahme von der Regel der nach Art. 62 notwendigen Übereinstimmung der drei Faktoren der Gesetzgebung. Sie präsumiert einstweilen die Zustimmung der beiden anderen Faktoren und daher hat sie provisorische Gesetzeskraft. Sie tritt in die Kategorie wirklicher Gesetze, sobald diese Zustimmung erfolgt ist. Erweist sich indes die gedachte Präsumtion als unrichtig dadurch, daß einer der beiden Faktoren das Gegenteil der Vermutung ausdrücklich ausspricht, indem er seine Genehmigung versagt, so muß infolge der sich als irrig erweisenden Präsumtion die auf diese gegründete provisorische Gesetzeskraft beseitigt werden. Keineswegs aber muß aus Wortlaut und Sinn des Art. 63 das sofortige ipso-jure-Außerkrafttreten gefolgert werden. Vielmehr bedarf es desselben Weges, auf dem die Verordnung rechtlich entstanden ist, um dieselbe rechtlich zu beseitigen: einer Verordnung des Königs, die zu erlassen allerdings der König verfassungsmäßig verpflichtet ist.[1]

---

dem Justizminister in der 14. Sitz. der 2. K. v. 15. Jan. 1851 (Stenogr. Ber. der 2. K. 1850—51, Bd. I, S. 105) ausdrücklich anerkannt worden, indem derselbe bemerkte, „daß bei einer provisorischen Verordnung die Nichtzustimmung einer Kammer unbedingt die Beseitigung zur Folge habe". Diese Äußerung spricht jedoch nicht für die v. Rönnesche, sondern für die im Text aufgestellte Ansicht. Vgl. auch Schwartz, Verf. Urk., S. 211; Arndt, Verf. Urk., S. 206; v. Stengel, S. 174; v. Schulze, II, S. 39; Bornhak², I, S. 546. Mit v. Rönne übereinstimmend R. John, Rechtsgültigkeit und Verbindlichkeit publizierter Gesetze und Verordnungen, in Aegidis Zeitschr. f. D. St. R., I, S. 244 ff.

[1] A. A. ist auch v. Gerber (Grundzüge, 3. Aufl., S. 154), welcher annimmt, „daß das Notgesetz seine Gesetzeskraft von selbst verliert, sobald eine der beiden Kammern ihre Zustimmung versagt, und zwar ohne daß es einer besonderen Aufhebung desselben bedürfte. Denn indem das Gesetz ausdrücklich auf den die provisorische Gesetzgebung bestimmenden Artikel gestützt worden, habe es vom Gesetzgeber überhaupt nur eine mit Resolutivcharakter verbundene Lebenskraft erhalten. Bis zum Eintritte dieser Auflösung aber habe das provisorische Gesetz als ein wirkliches Gesetz bestanden; die Auflösung habe keine rückwirkende Kraft." v. Gerber begründet diese seine Ansicht hauptsächlich damit, „daß der Gesetzgeber selbst den Resolutivcharakter gewollt habe und nur diesen habe wollen können; es bedürfe mithin nicht mehr einer besonderen Aufhebung, wenn das resolvierende Ereignis eingetreten ist". Abweichend hiervon hat v. Daniels (Pr. Privatrecht, Bd. I, S. 134, Note 1) die Behauptung aufgestellt, „daß die Genehmigung einer Notverordnung seitens der Kammern nur den Sinn eines Anerkenntnisses habe, daß ein ohne sie erlassenes Notstandsgesetz keine Beeinträchtigung der ihnen zuständigen Mitwirkung enthalte", und „daß eine königl. Verordnung niemals ihrem Wesen nach durch nachfolgende ständische Beschlüsse eine Änderung erleiden könne". Hieraus folgert dann v. Daniels, indem er noch auf den Abs. 2 des Art. 106 Bezug nimmt, umgekehrt, „daß die Versagung der ständischen Genehmigung, solange sie nicht die Zurücknahme im Verordnungswege zur Folge hat, die Verbindlichkeit des Erlasses den Untertanen gegenüber bestehen lasse", und „daß Konflikte dieser Art zwischen der Staatsgewalt und der ständischen Vertretung nur auf verfassungsmäßigem Wege gehoben und ausgeglichen werden können". Gegen v. Gerber und v. Rönne auch Schwartz, Verf. Urk., S. 211; Arndt, Verf. Urk., S. 266. Gegen diese Ansicht hatte v. Rönne bemerkt: „Diese Lehre läuft darauf hinaus, die Verfassung in ihren Grundprinzipien zu erschüttern", s. die eingehende, aber grundlose Polemik in der 4. Aufl., Bd. I, S. 376 f., Anm. 1. v. Rönne selbst bemerkt sehr richtig: „Die Kammern haben das unbeschränkte Recht, die Prüfung vorzunehmen und je nach deren Ausfall entweder ihre Genehmigung auszusprechen oder zu versagen und hierdurch die fernere Rechtsgültigkeit der Verordnung zu beseitigen. Ein „Konflikt" kann im letzteren Falle, insofern eine verfassungsmäßige Staatsregierung vorauszusetzen ist, überall nicht entstehen. Denn eine solche ist selbstredend unbedingt verpflichtet, sofort nach ausgesprochenem Dissensus einer Kammer die Nichtgenehmigung der Verordnung zu publizieren und dieselbe zurückzunehmen. Setzt man indes eine Staatsregierung voraus, welche die Verfassung nicht beachten will, dann kann allerdings von einem Konflikte die Rede sein. In welcher Weise ein solcher zu lösen — dies ist dann aber keine staatsrechtlich zu beantwortende Frage mehr, weil einer Regierung, welche die Macht an Stelle des Rechtes setzen will, mit Rechtsgrundsätzen überhaupt nicht entgegengetreten werden mag." Vgl. auch den Ber. der Justizkomm. v. 8. Juni 1864 in den Stenogr. Ber. des A. H. 1864, Bd. IV, S. 465 ff., Nr. 70, und die Plenarverhandl. darüber in der Sitz. v. 19. Jan. 1864, a. a. O., Bd. II, S. 787—794; ferner die Verhandl. in der 2. K. in deren Stenogr. Ber. 1850—51, Bd. I, S. 101 ff., und insbes. die Erörter. der Abgeordn. Beseler, S. 108, und Simson, S. 112. v. Mohl, Württemberg. St. R., Bd. I, S. 199 u. 201, Note 4; Zachariä, D. St. u. B. R., 3. Aufl., Bd. II, S. 173, Note 13, der annimmt, es müsse da, wo die Verfassung nicht ausdrücklich bestimme, daß eine von den Ständen nicht genehmigte Verordnung sofort außer Kraft trete, eine förmliche Zurücknahme derselben erfolgen und es trete die Nichtigkeit nicht ipso jure ein, zu welcher Ansicht sich auch Dulheuer (Die Elemente des Pr. Rechts, S. 26, Note 2) bekennt, indem er annimmt, daß Notverordnungen, weil sie den Gesetzen gleichgestellt sind, nach dem Grundsatze des §. 60 der Einl. zum A. L. R., nur dadurch ihre Gültigkeit verlieren können,

Zweifelhaft kann es jedoch gefunden werden, ob die durch Notverordnung erfolgte Aufhebung eines Gesetzes die Wirkung hat, daß dieses als solches aufgehoben bleibt, wenn die Notverordnung selbst später wieder aufgehoben wird. Es muß angenommen werden, daß dadurch, daß die Notverordnung außer Kraft gesetzt wird, diejenigen Gesetze von selbst wieder in Kraft treten, welche durch sie beseitigt waren, daß jedoch die Beseitigung der Notverordnung keine rückwirkende Kraft hat, sondern daß sie bis zu dem Zeitpunkte, mit welchem ihre verbindliche Kraft aufhört, also der formellen Wiederaufhebung durch eine neue königliche Verordnung, als ein gültiges Gesetz zu behandeln ist.[1] Wenn die Notverordnung von den Kammern nicht genehmigt wird, so muß sie zwar ihrem ganzen Inhalte nach, zu welchem auch die Aufhebung des bis dahin bestandenen Gesetzes gehört, wieder beseitigt werden; die rechtliche Wirksamkeit aber in betreff solcher Rechtsverhältnisse, welche innerhalb der Zeit, während welcher sie in Kraft war, entstanden sind, kann dadurch nicht berührt werden. Für die außerhalb dieses Zeitraums (rückwärts sowie für die Zukunft) begründeten Rechtsverhältnisse kann der nur unter der Voraussetzung der Genehmigung der Kammern erlassenen Notverordnung gar keine rechtlich verbindende Kraft beigemessen werden, sobald feststeht, daß jene Voraussetzung eine unrichtige gewesen ist. Es muß daher angenommen werden, daß auch die Aufhebung des bisher bestandenen Gesetzes nur unter erhoffter Zustimmung der Kammern (also provisorisch) erfolgt ist; daraus folgt, daß in dem Falle, wenn jene Zustimmung nicht erfolgt, auch die provisorische Aufhebung des bisherigen Gesetzes wieder erlischt, folglich dieses Gesetz wieder in seine einstweilen nur suspendierte rechtliche Wirksamkeit zurücktritt, sobald die Notverordnung formell wieder aufgehoben ist.

§. 113.

Ausführungsverordnungen.[2]

I. Das nach dem dritten Satze des Art. 45 der Verfassungsurkunde dem Könige zustehende Recht, „die zur Ausführung der Gesetze nötigen Verordnungen zu erlassen",

---

daß der Akt der Versagung der Zustimmung des Landtages (womit wohl gemeint ist: „eines der beiden Häuser der Landesvertretung") von dem Staatsministerium durch die Gesetzsammlung publiziert worden ist. Auf dem gleichen Boden stehen auch der Verf. des Aufsatzes in Aegidis Zeitschr. f. D. St. R., Bd. I, Heft 3, S. 221 ff., und v. Schulze (Pr. St. R., Bd. II, S. 39 ff.). Vgl. auch Dernburg, Pr. Privatrecht, Bd. I, §. 16, S. 30; Held, System des Verf. R., Bd. II, S. 91, bemerkt: „Sobald die Möglichkeit einer verfassungsmäßigen Behandlung des einstweilen provisorisch geordneten Gesetzgebungsgegenstandes wirklich vorhanden ist, muß letzterer auch eintreten, und von dem Resultate derselben die Fortdauer des provisorischen Gesetzes und dessen Übergang ins Definitivum abhängen." Aus dem Standpunkte de lege ferenda spricht sich über die Frage v. Mohl (Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. II, S. 67) dahin aus, „daß es das einzig richtige Mittel zur Festhaltung des Verhältnisses der bloß vorläufigen Gültigkeit oktroyierter Verordnungen sei, die Bestimmung zu treffen, daß sie ihre Verbindlichkeit von selbst verlieren, wenn bei dem nächsten Zusammentreten der Ständeversammlung deren Zustimmung nicht ausdrücklich ausgesprochen wird".

[1] Vgl. G. Meyer-Anschütz, S. 412; Bornhak², I, S. 547. Dagegen v. Held (System des Verf. R., Bd. II, S. 90), der annimmt, daß nicht die Aufhebung des bis dahin geltend gewesenen Gesetzes provisorisch ist, sondern nur die Notverordnung, und hinzufügt: „Wenn daher das provisorische Gesetz durch den verfassungsmäßigen Beschluß der Stände über dasselbe direkt oder indirekt, ausdrücklich oder stillschweigend wieder aufgehoben ist, so tritt dadurch das frühere Gesetz durchaus nicht wieder von selbst in Wirksamkeit, sondern es muß ein neues Gesetz in der verfassungsmäßigen Form erlassen werden, welches entweder wieder ein provisorisches oder ein in der ordentlichen verfassungsmäßigen Form erlassenes Gesetz sein, dem Inhalte nach aber wohl vollkommen mit dem fraglichen aufgehobenen Gesetze übereinstimmen kann." Es ergibt sich hieraus, daß Held selbst seine Behauptung auf den Fall beschränkt, daß die Notverordnung eine gültige (d. h. also nach der Verfassung eine den Bedingungen des Art. 63 entsprechende, mithin namentlich nicht eine der Verfassung zuwiderlaufende) ist, was somit die Behörden in jedem einzelnen Falle zu prüfen haben würden, wo es sich um die Entscheidung der Frage handelt, ob das aufgehobene Gesetz wieder in Kraft getreten sei oder nicht, eine Prüfung, die mithin eine Beschränkung der Regel des Abs. 2 des Art. 106 der Verf. Urk. bilden würde.

[2] Bornhak², I, S. 475 ff.; v. Schulze, II, S. 25 ff.; Arndt, Verf. Urk., zu Art. 45.

ist, wie sich bereits aus dem ersten Satze dieses Artikels ergibt, ein Ausfluß der dem Könige allein zustehenden vollziehenden Gewalt und versteht sich insofern von selbst, als eben der Art. 45 diese letztere dem Könige allein ausdrücklich vorbehalten hat. Da das Recht zum Erlaß solcher Vollzugs- oder Ausführungsverordnungen dem Könige grundsätzlich zusteht, so ist es nicht notwendig, daß das betreffende Gesetz (wie bisweilen geschieht) ausdrücklich auf solche Vollzugsverordnungen Bezug nimmt; durch den Zweck bloßer Ausführungsverordnungen ist es indes geboten, daß dieselben sich stets innerhalb des Rahmens der Gesetze halten und nicht bloß den Worten des Gesetzes, sondern auch dem Geiste desselben entsprechen. Die Gesetze stellen in der Regel mehr oder weniger allgemeine Grundsätze auf und erfordern daher zu ihrer praktischen Anwendung vielfach noch nähere Bestimmungen, welche sie erst durch die Ausführungsverordnung erhalten können. Diese letztere bildet also insofern eine notwendige Ergänzung vieler Gesetze; sie darf aber stets nur die formelle Ordnung und die Anwendung der Rechtssätze, welche das Gesetz ausspricht, zum Gegenstande haben, niemals aber selbst neue Rechtsnormen aufstellen, und in dieser Hinsicht muß bei der schwankenden Grenze zwischen dem Bereich des Gesetzes und dem der Verordnung insbesondere auch von dem Grundsatze ausgegangen werden, daß alles, was einmal in das Gebiet der Gesetzgebung gezogen ist, nicht wieder durch Verordnung, sondern nur durch Gesetz geändert werden darf.[1] Wenn aber eine Ausführungsverordnung diese ihr gezogenen Grenzen nicht innehalten, sondern in das Gebiet der eigentlichen Gesetzgebung übergreifen sollte, so ist unzweifelhaft, daß die Kammern[2] so berechtigt als verpflichtet sind, die Frage der Rechtsgültigkeit der betreffenden Verordnung zu prüfen, also die etwa stattgefundene Verletzung zur Sprache zu bringen und entweder die Zurücknahme der betreffenden Verordnung, oder die Nachholung der verfassungsmäßigen Zustimmung der Volksvertretung zu verlangen.[3]

II. Wenn Art. 45 der Verfassungsurkunde dem Könige das Recht zum Erlaß von Ausführungsverordnungen beilegt, so versteht sich von selbst, daß dieses Recht nicht bloß durch Erlaß königlicher Verordnungen ausgeübt werden kann, sondern auch durch Erlaß von Verordnungen seitens solcher Behörden, welche der König speziell damit beauftragt, oder welchen die Berechtigung hierzu als ein Ausfluß derjenigen Stellung gebührt, welche diese Organe innerhalb des Organismus der Staatsverwaltung einnehmen.[4] Die auf Grund des Art. 45 erlassenen Verordnungen können aber sowohl in der Form allgemeiner Anordnungen (Verwaltungsverordnungen, Reglements, Instruktionen usw.) als auch in der Form konkreter Verfügungen erlassen werden. Auf dem Gebiete der Verwaltung, wo die niederen Verwaltungsorgane zu den höheren in dem Verhältnisse der Unterordnung stehen, ist der Erlaß von Ausführungsverordnungen durch die höheren Verwaltungsorgane auch ohne besondere gesetzliche Ermächtigung zulässig, hier finden solche Verordnungen ihre Schranke nur in den bestehenden Gesetzen und in der der Behörde übertragenen Zuständigkeit. Auf diesem Gebiete können daher — abgesehen von den Verordnungen des Königs — Verwaltungsverordnungen sowohl von den zuständigen Zentralbehörden (Ministerien) als auch von den oberen Provinzialbehörden erlassen werden und es bildet jede Verordnung einer höheren Verwaltungsbehörde für die ihr unter-

---

[1] Vgl. auch v. Schulze, Pr. St. R., Bd. II, S. 27 u. 28, u. v. Gerber, Grundzüge, 3. Aufl., §. 48, S. 156, Note 2.

[2] Nach Art. 106 der Verf. Urk. sind alle in gesetzlicher Weise bekannt gemachten Verordnungen verbindlich und es steht nicht den Behörden, sondern nur den Kammern die Prüfung der Rechtsgültigkeit gehörig verkündeter königlicher Verordnungen zu.

[3] Es versteht sich von selbst, daß diejenigen Minister, welche solche in die Rechte der gesetzgebenden Gewalt übergreifende Verordnungen gegengezeichnet haben, wie auch der Art. 44 der Verf. Urk. ausdrücklich bestimmt, verantwortlich sind. Hierin ändert der Umstand, daß zurzeit das im Art. 61 vorbehaltene Ministerverantwortlichkeitsgesetz noch nicht erlassen worden, nichts, sondern es steht gegenwärtig nur so, daß mangels dieses Gesetzes zwar die Anklage gegen die betreffenden Minister erhoben werden, der Sache aber keine weitere Folge gegeben werden kann. Das Anklagerecht der Kammern bleibt also vorbehalten und kann jederzeit zur Ausübung gebracht werden.

[4] Arndt, Verf. Urk., S. 189; Bornhak², I, S. 480 f.; v. Stengel, S. 173; Anschütz in v. Holtzendorff-Kohlers Enzyklop.⁷, Bd. IV, S. 125 f.

geordneten Organe die verbindliche Norm. An diese Verordnungen sind auch die Gerichte gebunden, vorausgesetzt, daß jene den gesetzlichen Voraussetzungen entsprechen, was zu prüfen die Gerichte bei allen nicht vom Könige erlassenen Verordnungen befugt sind.[1]

III. Das nach Art. 45 der Verfassungsurkunde dem Könige zustehende Verordnungsrecht im Gegensatze zur Gesetzgebung umfaßt[2]:

1. Das Recht, in denjenigen Fällen, wo das Gesetz nur die leitenden Grundsätze aufstellt, die erforderlichen Einzelvorschriften diesen Grundsätzen entsprechend zu geben.[3]

2. Das Recht zur Anordnung derjenigen Anstalten und Einrichtungen, welche zur Ausführung des Gesetzes erforderlich sind, wobei indes, insoweit dazu besondere Geldmittel erforderlich sind, die budgetgemäße Mitwirkung der Kammern eintreten muß; ferner die Befugnis zum Erlaß allgemeiner Instruktionen für die zum Vollzug der Gesetze bestimmten Behörden, insbesondere über deren Geschäftsgang und das von ihnen nach Maßgabe des Gesetzes zu beobachtende Verfahren, insoweit für diese Materien nicht besondere Gesetze erlassen sind, wie z. B. für die Organisation der Gerichte und das Prozeßverfahren.

3. Das Recht, solche allgemeine Verfügungen zu erlassen, welche aus dem Oberaufsichtsrechte der Staatsgewalt entspringen, sofern dadurch eine Abänderung bestehender Gesetze nicht bewirkt, neue Lasten oder Leistungen nicht auferlegt werden[4], oder die Verfassung nicht, wie z. B. für Strafen, ausdrücklich die Grundlage eines Gesetzes (Art. 8) vorschreibt.

§. 114.

Das Polizeiverordnungsrecht.[5]

A) Das Recht zum Erlaß von Polizeiverordnungen, nämlich von allgemeinen Anordnungen, durch welche von seiten der Polizeibehörden den ihrer Herrschaft unterworfenen Personen gewisse Handlungen oder Unterlassungen unter Strafandrohung geboten oder verboten werden, hat das Allgemeine Landrecht in II, 13, §. 6 gleich dem Rechte der Gesetzgebung für ein Majestätsrecht erklärt.[6] Durch die spätere Gesetzgebung über die Reorganisation der Behörden ist dann aber den Provinzialregierungen ein beschränktes Recht zum Erlaß von allgemeinen Verboten und Strafandrohungen beigelegt worden. Die Verordnung v. 26. Dez. 1808 wegen verbesserter Einrichtung

---

[1] S. über das „richterliche" Prüfungsrecht unten §. 126.

[2] Mit den hier aufgestellten Grundsätzen einverstanden: v. Schulze, St. R., Bd. II, S. 26 ff. Vgl. auch v. Gerber, Grundzüge, 3. Aufl., S. 156.

[3] Dahin gehört auch die Regulierung solcher Tarife und Taxen, für deren Höhe der Maßstab vom Gesetze festgestellt ist.

[4] v. Rönne hatte das Recht des Königs, Vollzugsverordnungen zu erlassen, auf die Verwaltung — „im Gegensatze zur Rechtspflege" — beschränkt. Daß aber dieses Recht des Königs aus Art. 45 ein allgemeines ist, ist nach den Ausführungen von Arndt, Verordn. R., S. 211 ff., ziemlich allgemein anerkannt, s. G. Meyer-Anschütz, §. 159, S. 573 f.; v. Schulze, Pr. St. R., II, S. 28 ff.; Rosin, Polizeiverordn. R.[2], S. 35; Anschütz in Holtzendorff-Kohlers Rechtsenzyklopädie[7], Bd. IV, S. 161.

[5] Vgl. L. v. Stein, Die Verwaltungslehre, Teil IV, S. 36 ff.; G. Meyer-Anschütz, S. 575 ff.; v. Schulze, Pr. St. R., Bd. II, S. 30 ff.; Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, S. 75 ff.; Th. Förstemann, Prinzipien des Pr. Polizeirechts, S. 141—212 (Polizeiliches Verordn. R. der Behörden in der Pr. Monarchie), bes. Rosin, Polizeiverordn. R. in Preußen (1882), 2. Aufl., 1895; das letztgenannte Werk behandelt die Materie nach allen Seiten erschöpfend; weitere Literaturangaben s. Rosin, S. 36, Note 6 (vers. Art. Polizeiverordnung in v. Stengel-Fleischmanns Wörterb., Bd. III, S. 123. Vgl. auch Wolf, Die Gesetzgebung über d. Polizeiverordn. R. in Preußen, 1910). Über Begriff und rechtliche Natur der Polizeiverordnung S. 55 ff.; diesen Ausführungen ist in vollem Umfange zuzustimmen, auch wenn man ihre Grundlage, den Begriff der „Rechtsverordnung" ablehnt. Was für die „Rechtsverordnung" begrifflich behauptet wird, ist für die Polizeiverordnung positivrechtlich vorgeschrieben; wäre erstere Behauptung richtig, so hätte es der letzteren positiven Vorschriften nicht bedurft.

[6] Über die Ausübung des polizeilichen Verordnungsrechtes seitens der Behörden im Preuß. Staate in der vorlandrechtlichen Zeit vgl. Förstemann, a. a. O., S. 141—147, und über die betr. landrechtlichen Bestimmungen ebenda, S. 147—151. Eine besondere Vorschrift über das Polizeiverordn. R. in den Städten A. L. R. II, 8, §§. 115, 116.

der Provinzial-, Polizei- und Finanzbehörden [1], eines der wichtigsten Grundgesetze der Stein-Hardenbergschen Verwaltungsreform, bestimmte in §. 45 a. E. (vgl. §. 40 a. E.), daß die Regierungen berechtigt sein sollten, unter Genehmigung der höheren Polizeibehörde, d. i. des Ministeriums, Publikanda in Polizei- und Landesangelegenheiten zu erlassen, sofern darin keine härteren Strafen als in den Gesetzen festgesetzt würden. Ferner bestimmte die Geschäftsinstruktion für die Regierungen v. 23. Okt. 1817 [2] in §. 11, daß die Regierungen berechtigt sein sollten, allgemeine Verbote und Strafbestimmungen — jedoch nicht ohne höhere Genehmigung — zu erlassen, es sei denn, daß das Verbot an sich schon durch das Gesetz feststehe, in letzterem aber die Strafe nicht ausdrücklich bestimmt sei. In diesem Falle sollten sie innerhalb der Grenzen des Allgemeinen Landrechts, II, 20, §§. 33, 35 und 240 (bis zu 50 Tlr. Geldbuße oder 6 Wochen Gefängnis) die Strafen bestimmen und bekannt machen dürfen. Mit Rücksicht auf diese Bestimmungen hat weiterhin der Beschluß des Staatsministeriums v. 7. Jan. 1845 [3] es für unzweifelhaft erklärt, „daß die Ausübung des in §. 6, II, 13 des Allgemeinen Landrechts gedachten Majestätsrechtes, allgemeine Polizeiverordnungen zu erlassen, verfassungsmäßig den Verwaltungsministerien insoweit zuständig sei, als dieselben für ermächtigt gehalten werden müssen, polizeiliche Anordnungen und Strafbestimmungen innerhalb der Grenzen der polizeilichen Strafgewalt zu erlassen und deren Erlaß von seiten der Regierungen zu genehmigen“.[4]

Durch das Gesetz v. 11. März 1850 über die Polizeiverwaltung [5], welches — für den ganzen damaligen Umfang der Monarchie ergangen — durch die Verordnung v. 24. Jan. 1859 [6] auch auf das Jadegebiet ausgedehnt worden [7], ist die ganze Materie unter Abänderung der früheren Bestimmungen neu geregelt; die betreffenden Vorschriften des Gesetzes v. 11. März 1850 sind durch die im wesentlichen gleichlautende Verordnung v. 20. Sept. 1867 [8] auch auf die durch die Gesetze v. 20. Sept. und 24. Dez. 1866 mit der preußischen Monarchie vereinigten Gebiete, sowie durch das lauenburgische Gesetz v. 7. Jan. 1870 [9] auf das jetzt gleichfalls der preußischen Monarchie einverleibte (vormalige) Herzogtum Lauenburg (jetzigen Kreis Herzogtum Lauenburg) ausgedehnt worden.

Die das Polizeiverordnungsrecht betreffenden Bestimmungen des Gesetzes v. 11. März 1850 sind durch die Bestimmungen der §§. 62 und 78 der Kreisordnung v. 13. Dez. 1872 [10] und der §§. 76—86 der Provinzialordnung v. 29. Juni 1875 [11] in wesent-

---

[1] Rabes Samml., Bd. IX, S. 486; vgl. zum folgenden Rosin, S. 39 ff.

[2] G. S. 1817, S. 254.

[3] M. Bl. d. i. Verw., 1845, S. 40 und Just. M. Bl., 1845, S. 34.

[4] Dies hat auch der Strafsenat des Ob. Trib. in dem Erk. vom 6. März 1856 (Just. M. Bl., 1856, S. 153) angenommen. Vgl. dagegen Förstemann, Prinzipien des Pr. Polizeirechts, S. 156 ff. Über die Befugnis zum Erlaß von Polizeiverordnungen in den Landesteilen auf dem linken Rheinufer vgl. §§. 32 u. 33 des Ressortregl. v. 20. Juli 1818 in Oppenhoffs Pr. Gesetzen über die Ressortverhältnisse, S. 202 ff.; desgl. Oppenhoffs Komment. zum Pr. Str. G. B., 5. Aufl., §. 332, Anm. 2; Rosin, Polizeiverordn. R., S. 43 ff.

[5] G. S. 1850, S. 265. Über die Entstehungsgeschichte des Ges. v. 11. März 1850 vgl. v. Rönne, Die Gemeindeordnung und die Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung, nebst dem Ges. über die Polizeiverwaltung v. 11. März 1850 (Brandenburg 1850), S. 16—17 u. 395—422; desgl. Stenogr. Ber. 1850, 1. K., Bd. V, S. 2309 ff., 2315 ff., 2975 u. 2. K., Bd. V, S. 3223 ff. Vgl. Rosin, S. 43 ff.; Friedrichs, Das Polizeigesetz, Berlin 1911.

[6] G. S. 1859, S. 72.

[7] Für die Hohenzollernschen Lande ist es nicht förmlich publiziert, das Ob. Trib. (Erk. vom 29. April 1858) rechnet indes die §§. 11 u. 12 zu denjenigen die Regierungsinstr. v. 23. Okt. 1817 ergänzenden und erläuternden Bestimmungen, welche durch die Verordn. v. 7. Jan. 1852 auch dort Geltung erlangt haben (Oppenhoffs Komment. zum Pr. Str. G. B., 5. Aufl., §. 332, Note 4).

[8] G. S. 1867, S. 1529. Diese Verordnung ist für sämtliche durch das Ges. v. 20. Sept. 1866 und die beiden Ges. v. 24. Dez. 1866 mit der Monarchie vereinigten Gebiete mit Ausnahme des vormaligen Oberamtsbezirks Meisenheim und der Enklave Kaulsdorf erlassen. In den beiden letztgedachten Gebieten hat aber das Ges. v. 11. März 1850 Geltung erlangt. Vgl. §. 1 der Verordn. v. 20. Sept. 1867, betr. die Einführung der im westrheinischen Teile des Reg. Bez. Koblenz geltenden Gesetze in dem Oberamte Meisenheim (G. S. 1867, S. 1534) und Art. 1 der Verordn. v. 22. Mai 1867, betr. die Einführung preuß. Gesetze in der vormals bayerischen Enklave Kaulsdorf (G. S. 1867, S. 729).

[9] Offizielles Wochenbl. für Lauenburg, 1870, S. 13.

[10] G. S. 1872, S. 661. Vgl. zum folgenden Rosin, S. 52 ff.

[11] G. S. 1875, S. 335.

lichen Punkten abgeändert, diese letzteren Vorschriften teilweise wiederum durch Bestimmungen des Gesetzes v. 26. Juli 1876, betreffend die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichtsbehörden im Geltungsbereiche der Provinzialordnung v. 29. Juni 1875[1], ergänzt worden. Sowohl die Kreisordnung v. 13. Dez. 1872 als die Provinzialordnung v. 29. Juni 1875 und das Kompetenzgesetz v. 26. Juli 1876 hatten indes nur Geltung in den Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen[2], so daß also deren das Gesetz v. 11. März 1850 abändernde Bestimmungen auf alle übrigen Landesteile keine Anwendung fanden.

Das für den gesamten Umfang der Monarchie ergangene Gesetz v. 26. Juli 1880 über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung[3] traf in den §§. 72—81 abermals abändernde Vorschriften über das Polizeiverordnungsrecht, durch welche auch die Bestimmungen des Gesetzes v. 11. März 1850 bzw. der Verordnung v. 20. Sept. 1867 und des lauenburgischen Gesetzes v. 7. Jan. 1870 modifiziert wurden. Diese Vorschriften des mit dem 1. April 1881 in Kraft getretenen Gesetzes v. 26. Juli 1880 sollten indes zufolge §. 89 in den Provinzen Posen, Schleswig-Holstein, Hessen-Nassau, Westfalen und der Rheinprovinz erst dann in Kraft treten, wenn für diese auf Grund besonderer Gesetze neue Kreis- und Provinzialordnungen erlassen sein würden, und es wurde vorbehalten, den betreffenden Zeitpunkt für jede dieser Provinzen durch königliche Verordnung zu bestimmen. Bis dahin blieben daher für diese Provinzen die bisher in ihnen geltend gewesenen Bestimmungen über das Polizeiverordnungsrecht in Geltung. Inzwischen ist diese Voraussetzung für die sämtlichen Provinzen mit Ausnahme von Posen erfüllt und es hat demgemäß eine Neuregelung der Materie stattgefunden durch das Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung v. 30. Juli 1883.[4] Damit ist der gesetzgeberische Abschluß der Materie für die ganze Monarchie erreicht.

Durch diese Gesetzgebung über das Polizeiverordnungsrecht ist das bisherige Polizeiverordnungsrecht der Regierungen aufgehoben und an seine Stelle das Polizeiverordnungsrecht des Regierungspräsidenten getreten, ergänzt durch das neugeschaffene Polizeiverordnungsrecht des Oberpräsidenten; beide Kategorien des Rechtes sind derart unter die Kontrolle von Selbstverwaltungsorganen gestellt, daß der Oberpräsident nur mit Zustimmung des Provinzialrates, der Regierungspräsident nur mit Zustimmung des Bezirksausschusses Polizeiverordnungen erlassen kann. Es ist ferner dem Landrate das Recht beigelegt, mit Zustimmung des Kreisausschusses Polizeiverordnungen für mehrere Ortspolizeibezirke oder für den ganzen Umfang des Kreises zu erlassen. Mit Rücksicht darauf, daß die Minister auf den Erlaß von Polizeivorschriften nicht mehr denselben Einfluß ausüben können wie vordem, wo diese Befugnis den Regierungen zustand, und daß andererseits das Bedürfnis eintreten kann, Polizeivorschriften auch für den Bereich von mehr als einer Provinz zu erlassen, ist den Ministern ein Polizeiverordnungsrecht beigelegt, jedoch nur, soweit die Gesetze ausdrücklich auf den Erlaß besonderer polizeilicher Vorschriften durch Zentralbehörden hinweisen.

Endlich ist durch diese Gesetzgebung auch das seit alters bestehende Polizeiverordnungsrecht der Ortspolizeibehörden neu unter stärkerer Berücksichtigung der Selbstverwaltung geregelt worden. — Während somit nach früherem Recht das Polizeiverordnungsrecht sich erschöpfte in der Unterscheidung von „Ortspolizei" und „Landespolizei" (Regierung), ist durch die neueste Gesetzgebung eine sehr viel reichere Gliederung dieser Materie eingetreten.

B) Die gegenwärtig geltenden Bestimmungen über das Polizeiverordnungsrecht[5] sind folgende:

1. Die Behörden der örtlichen Polizeiverwaltung in Städten — das sind die Bürger-

---

[1] G. S. 1876, S. 297.

[2] Die Kr. O. v. 13. Dez. 1872 ist zwar auch für die Provinz Posen ergangen, jedoch im §. 182 derselben bestimmt, daß sie auf diese Provinz bis auf weiteres keine Anwendung finden, sondern es einstweilen bei den bestehenden Vorschriften bewenden solle.

[3] G. S. 1880, S. 291 ff.

[4] Friedrichs, Das Landesverwaltungsgesetz (Komment.), 1910.

[5] Über die Art und Weise der Publikation der Polizeiverordnungen vgl. das Nähere unten in §. 115 und über die Bedingungen ihrer Rechtsverbindlichkeit §. 116.

meister[1] mit Ausnahme der Städte, die staatliche Polizeiverwaltung haben — sind befugt, unter Zustimmung des Gemeindevorstandes[2] ortspolizeiliche, für den Umfang der Gemeinde gültige Vorschriften zu erlassen und gegen ihre Nichtbefolgung Geldstrafen bis neun Mark, in Stadtkreisen bis zum Betrage von dreißig Mark anzudrohen.[3] Versagt der Gemeindevorstand die Zustimmung, so kann diese auf Antrag der Behörde durch Beschluß des Bezirksausschusses ergänzt werden. In Fällen, welche keinen Aufschub zulassen, ist die Ortspolizeibehörde befugt, die Polizeivorschrift vor Einholung der Zustimmung des Gemeindevorstandes zu erlassen. Wird diese Zustimmung nicht innerhalb vier Wochen nach dem Tage der Publikation der Polizeivorschrift erteilt, so hat die Behörde die Vorschrift außer Kraft zu setzen. — Auf Vorschriften der Sicherheitspolizei bezieht sich diese Bestimmung kraft ausdrücklicher Vorschrift des Gesetzes nicht; für Vorschriften der Sicherheitspolizei genügt vielmehr „Beratung" mit dem Gemeindevorstand. Für Vorschriften der Landwirtschaftspolizei dagegen ist Zustimmung der Gemeindevertretung, d. i. der Stadtverordnetenversammlung, erforderlich.[4] Außer den Polizeibehörden der Stadtkreise haben die Polizeibehörden nur dann das Recht, Polizeiverordnungen mit Strafandrohungen bis zu dreißig Mark zu erlassen, wenn der Regierungspräsident[5] seine Genehmigung dazu erteilt hat.[6]

2. Was die ländliche Polizeiverwaltung angeht, so ist in den Provinzen, für welche die Kreisordnung v. 13. Dez. 1872 bzw. 19. März 1881 gilt, das der Ortspolizeibehörde für den Umfang einer Gemeinde erteilte Recht zum Erlaß von Polizeiverordnungen auf den Amtsvorsteher, und zwar mit der Maßgabe übertragen, daß er nicht nur für den Umfang einer einzelnen Gemeinde oder eines einzelnen Gutsbezirkes, sondern auch für den Umfang mehrerer Gemeinden oder Gutsbezirke und für den Umfang des ganzen Amtsbezirkes unter Zustimmung des Amtsausschusses, auch gemäß §. 7 des Gesetzes v. 11. März 1850 in Sachen der Landwirtschaftspolizei, derartige Verordnungen zu erlassen befugt ist, und mit der Bestimmung, daß, wenn der Amtsausschuß die Zustimmung versagt, dieselbe auf Antrag des Amtsvorstehers durch den Kreisausschuß ergänzt werden kann; der Beschluß des Kreisausschusses ist endgültig.[7]

3. In den Provinzen des Geltungsbereiches der Kreisordnung v. 13. Dez. 1872 bzw. 19. März 1881 war gemäß §. 78 der Landrat befugt, unter Zustimmung des Kreisausschusses nach Maßgabe der Vorschriften des Gesetzes v. 11. März 1850 für mehrere Ortspolizeibezirke oder für den ganzen Umfang des Kreises gültige Polizeivorschriften zu erlassen und gegen die Nichtbefolgung derselben Geldstrafen bis zum Betrage von dreißig Mark anzudrohen.[8] Diese Befugnis des Landrates ist durch §. 142 des

---

[1] S. hierüber St. O. v. 30. Mai 1853, §. 62.

[2] Durch diese Vorschrift — L. V. G., §. 143 — sind die früheren Vorschriften, Landtagsverhandlungen und Streitfragen über diesen Punkt (s. darüber v. Rönne, 4. Aufl., Bd. I, S. 382 f., Note 4) gegenstandslos geworden. Über die Art des Zusammenwirkens der Polizeibehörde und des zur „Zustimmung" berechtigten Organs s. Rosin, S. 228 ff.; eine Initiative haben diese Organe nicht, wohl aber das Recht von Abänderungsbeschlüssen, die anzunehmen oder abzulehnen der Polizeibehörde freisteht. Über den „Gemeindevorstand" s. Schön, Recht der Kommunalverbände, 187 f.; Rosin, S. 238 f.

[3] Ges. v. 11. März 1850, §. 5, Abs. 1; Verordnung v. 20. Sept. 1867, §. 5, Abs. 1, Satz 1, Lauenburg. Ges. v. 7. Jan. 1870, §. 5 mit L. V. G., §. 143; Rosin, S. 198 ff.

[4] S. Rosin, S. 240 ff., bes. auch über die Begriffe „Landwirtschafts-" und „Sicherheitspolizei".

[5] Für den Geltungsbereich der Prov. O. v. 29. Juni 1875 hatte der §. 82, Abs. 1 bestimmt, daß die Erteilung dieser Genehmigung nicht der Bezirksregierung, sondern dem Oberpräsidenten zustehen solle; der §. 80 des Ges. v. 26. Juli 1880 und weiterhin des §. 144, Abs. 1 des jetzt geltenden L. V. G. v. 30. Juli 1883 hat indes bestimmt, daß die Erteilung dieser Genehmigung fortan dem Regierungspräsidenten zustehen soll.

[6] Vgl. Ges. v. 11. März 1850, §. 5, Abs. 2; Verordnung v. 20. Sept. 1867, §. 5, Abs. 2; Lauenburg. Ges., §. 6, Abs. 2.

[7] In denjenigen Gemeinden, welche einen eigenen Amtsbezirk bilden, fällt beim Erlaß von Polizeiverordnungen der Gemeindevertretung diejenige Mitwirkung zu, welche bei zusammengesetzten Amtsbezirken dem Amtsausschusse gebührt (Erk. des Ob. Trib. v. 16. Juni 1876; Just. M. Bl. 1876, S. 203; Goltdammers Arch., Bd. XXIV, S, 678; Oppenhoffs Rechtspr., Bd. XVII, S. 440). In den Gutsbezirken, die zugleich Amtsbezirke bilden, ist der Gutsvorsteher allein Ortspolizeibehörde.

[8] Ein R. des Min. des Inn. v. 25. Aug. 1878 (Min.-Bl. d. i. V. 1879, S. 161) führte aus, daß nach §. 78 der Kreisordn. v. 13. Dez.

L. V. G. v. 30. Juli 1883 unter Hinweis auf die Verordnung v. 20. Sept. 1867 und des Gesetzes v. 7. Jan. 1870 auf die ganze Monarchie ausgedehnt worden.

4. Für die Stadt Berlin erfolgt bis zum Erlaß des in §. 2 der Provinzialordnung v. 29. Juni 1875 vorgesehenen Gesetzes[1] der Erlaß polizeilicher Vorschriften lediglich nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Polizeiverwaltung v. 11. März 1850.[2]

Zu den Gegenständen der hiernach zulässigen orts- oder kreispolizeilichen Vorschriften gehören[3]: a) der Schutz der Personen und des Eigentums; b) Ordnung, Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen, Brücken und Ufern und Gewässern; c) der Marktverkehr und das öffentliche Feilhalten von Nahrungsmitteln; d) Ordnung und Gesetzlichkeit bei dem öffentlichen Zusammensein einer größeren Anzahl von Personen; e) das öffentliche Interesse in bezug auf die Aufnahme und Beherbergung von Fremden; die Wein-, Bier- und Kaffeewirtschaften und sonstige Einrichtungen zur Verabreichung von Speisen und Getränken; f) Sorge für Leben und Gesundheit; g) Fürsorge gegen Feuersgefahr und sonstige Unsicherheit bei Bauausführungen, sowie gegen gemeinschädliche und gemeingefährliche Handlungen, Unternehmungen und Ereignisse überhaupt; h) Schutz der Felder, Wiesen, Weiden, Wälder, Baumpflanzungen, Weinberge usw.; i) alles andere, was im besonderen Interesse der Gemeinden und ihrer Angehörigen polizeilich geordnet werden muß.[4] Von jeder orts- oder kreispolizeilichen

---

1872 der Landrat nicht befugt ist, unter Zustimmung des Kreisausschusses Polizeiverordnungen für mehrere oder sämtliche Städte des Kreises zu erlassen; die Kreisordnung regle das Polizeiverordnungsrecht der städtischen Polizeiverwaltungen überhaupt nicht, indem sie für dieses die Bestimmungen des Ges. v. 11. März 1850 bzw. der betr. Städteordnungen in Geltung lasse; nur insoweit die Städte zu einem Kreise gehören, bzw. unter dem Gesichtspunkte, daß sie Teile eines Regierungsbezirkes oder einer Provinz sind, gälten für sie diejenigen Polizeiverordnungen, welche auf Grund des §. 78 der Kr. O. für den ganzen Umfang des Kreises, bzw. auf Grund der §§. 76 ff. der Prov. O. v. 29. Juni 1875 für mehrere Kreise oder für mehrere Regierungsbezirke, oder für den ganzen Umfang der Provinz erlassen sind. Gemäß L. V. G. §. 142 hat der Landrat das Recht, auch Städte, die rechtlich dem Kreise angehören, den unter Zustimmung des Kreisausschusses erlassenen Kreispolizeiverordnungen zu unterstellen. Vgl. Rosin, S. 210 f.

[1] Nach §. 2, Abs. 1 u. 2 der Prov. O. soll die Stadt Berlin aus dem Kommunalverbande der Provinz Brandenburg ausscheiden und ein besonderes Gesetz über die Bildung eines besonderen Kommunalverbandes aus der Stadt Berlin nebst angrenzenden Gebieten erlassen werden. Dieses Gesetz ist indes nicht ergangen. §. 1 des Ges. über die Organisation der Landesverwaltung v. 26. Juli 1880 hat indes wiederholt bestimmt, daß die Stadt Berlin aus der Provinz Brandenburg ausscheiden und einen Verwaltungsbezirk für sich bilden soll. Der §. 91 des Ges. v. 26. Juli 1880 erklärt zugleich den §. 2, Abs. 2 der Prov. O. v. 29. Juni 1875 für aufgehoben. Die Behörden für den Stadtkreis Berlin sind durch die Vorschriften der §§. 34—40 des Ges. v. 26. Juli 1880 bestimmt worden, an deren Stelle jetzt die Vorschriften L. V. G., §. 42 getreten sind. Über den Polizeibezirk Berlin s. ferner Ges. v. 12. Juni 1889 (G. S. 129) und Ges. v. 13. Juni 1900, §. 2. Heute bildet Berlin mit seinen Vororten einen Zweckverband gemäß dem Zweckverbandsgesetz für Groß-Berlin v. 19. Juli 1911.

[2] Vgl. Prov. O. v. 29. Juni 1875, §. 126, Ziffer 2.

[3] S. z. folgenden Rosin S. 165 ff. auf der Grundlage der in den §§. 21—27 gegebenen allgemeinen Ausführungen über den Begriff der Polizei, den Unterschied zwischen Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei, Orts- und Landespolizei.

[4] Über das „delegierende Gesetz" s. die allgemeine Ausführung von Rosin, S. 64 ff., über den gesetzlich zulässigen Inhalt der Pol. Verordn. S. 87 ff., über die Einzelvorschriften des §. 6 S. 165 ff. Ges. v. 11. März 1850, §. 6 u. Verordn. v. 20. Sept. 1867, §. 6, lauenburg. Ges., §. 7. Über die Auslegung, welche das Ob. Trib. den einzelnen Bestimmungen des §. 6 gegeben hat, vgl. v. Rönne, Ergänz. und Erläut. der Preuß. Rechtsb., 6. Ausg., Bd. IV, S. 503—506 (zu den §§. 5 u. 6 des Ges. v. 11. März 1850) und Friedrichs, Polizeiverwaltungsgesetz, 1911. §. 6 bestimmt nicht die Grenzen der ortspolizeilichen Verwaltung, sondern den Umfang der ortspolizeilichen Rechtssetzung, welche §. 5 begründet und deren Formen und Wirkungen §§. 7 ff. vorschreiben. Dies hat durch die Fassung der Eingangsworte des §. 6 ausgedrückt werden sollen. (Vgl. den Ber. der Komm. der 2. K. zu §. 6 in v. Rönnes Kommentar über die Gemeinde- usw. Ordn. v. 11. März 1850, S. 410.) — Die Bestimmungen unter a bis einschließlich h des §. 6 sind als die vorzüglichsten Beispiele anzusehen, während i gestattet, außerdem nach dem Ermessen der Polizeibehörde alle übrigen Gegenstände, die polizeilich geordnet werden müssen, in den Kreis des Ortspolizeiverordnungsrechtes zu ziehen. Über die Bedenken gegen diese Bestimmung (i) vgl. die Rede des Abgeordn. v. Ammon in den Stenogr. Ber. der 1. K. 1850, S. 2330 und dagegen die Bemerk. des Reg.-Kommissars a. a. O., S. 2331. — Der Aufsatz in der Deutschen Ger.-Zeit. 1863, Nr. 1,

Verordnung muß sofort eine Abschrift an die zunächst vorgesetzte Staatsbehörde eingereicht werden[1]; dies gilt auch für die Abänderung oder Aufhebung ortspolizeilicher Vorschriften.[2] Außer den im Gesetz v. 11. März 1850 enthaltenen Delegationsvorschriften finden sich noch zahlreiche spezielle Vorschriften gleicher Art in Landes- und Reichsgesetzen über einzelne Materien.[3]

5. Nach §. 11 des Gesetzes v. 11. März 1850 bzw. §. 11 der Verordnung v. 20. Sept. 1867 und nach §. 12 des Gesetzes für Lauenburg v. 7. Jan. 1870 waren die Bezirksregierungen befugt, für mehrere Gemeinden ihres Verwaltungsbezirkes oder für seinen ganzen Umfang gültige Polizeivorschriften zu erlassen und gegen die Nichtbefolgung derselben Geldstrafen bis zu dem Betrage von dreißig Mark anzudrohen.[4]

Diese Bestimmung ward zuerst für die Provinzen des Geltungsbereiches der Provinzialordnung v. 29. Juni 1875 und ist jetzt für die ganze Monarchie abgeändert worden. Der §. 81 der Provinzialordnung hatte die Befugnis der Regierungen zum Erlaß von Polizeivorschriften von dem Zeitpunkte ab, wo die Bildung der Provinzial- und Bezirksräte erfolgt sein würde, für aufgehoben erklärt, und es waren in den §§. 76—80 der Provinzialordnung bzw. in dem §. 115, Abs. 2 bis 4 des Kompetenzgesetzes v. 26. Juli 1876 anderweitige Bestimmungen getroffen, welche an die Stelle derjenigen des §. 11 des Gesetzes v. 11. März 1850 getreten sind. Allein auch diese Vorschriften sind wiederum abgeändert worden durch die §§. 73—75 des Gesetzes v. 26. Juli 1880, welches nach dessen §. 88 mit dem 1. April 1881 für die Provinzen des Geltungsbereiches der Provinzialordnung v. 29. Juni 1875 in Kraft trat, und ihre endgültige Regelung hat die Materie durch die Vorschriften des L. V. G. v. 30. Juli 1883 für die ganze Monarchie gefunden. Danach ist — L. V. G., §. 137, Abs. 2 — der Regierungspräsident, nicht die Regierung, befugt, Polizeiverordnungen nach Maßgabe der §§. 6, 12, 13 des Gesetzes über die Polizeiverwaltung v. 11. März 1850 bzw. der §§. 6, 12, 13 der Verordnung v. 20. Sept. 1867

S. 2 ff. sucht zu zeigen, daß in §. 6, i nur solche Gegenstände gemeint seien, deren Regelung im besonderen Interesse der Gemeinde als solcher geboten ist, und daß daher auch nur Gemeinde- und Bezirksangelegenheiten zu den in der Schlußwendung des §. 12 erwähnten Gegenständen gezählt werden können. In den durch die §§. 5 ff. des Ges. v. 11. März 1850 vorgeschriebenen Formen sind auch diejenigen Ortspolizeiverordnungen zu erlassen, auf welche die Feldpolizeiordn. v. 1. Nov. 1847 (jetzt also das Feld- und Forstpolizeiges. v. 1. April 1880) hinweist. Den Fällen des §. 6 des Ges. v. 11. März 1850 treten diejenigen Gegenstände hinzu, für welche durch Spezialgesetze der Erlaß von Polizeiverordnungen gestattet ist, also z. B. die Verordnungen zum Zwecke der Sonntagsheiligung, desgl. der §. 13 des Ges. v. 1. Juli 1861 (G. S. 1861, S. 719), welcher die Regierungen zum Erlasse von Polizeiverordnungen über die Entfernung der durch Wind bewegten Triebwerke von benachbarten fremden Grundstücken und öffentl. Wegen ermächtigt, usw.

[1] Ges. v. 11. März 1850, §. 8, Verordn. v. 20. Sept. 1867, §. 8. lauenburg. Ges., §. 9, s. dazu Rosin, S. 279. Dieser Vorschrift ist genügt, wenn eine polizeiliche Verordnung der zunächst vorgesetzten Behörde eingereicht ist; es ist dann gleichgültig, zu welchem Zwecke diese Einreichung erfolgte. (Erk. des Ob. Trib. v. 19. Sept. 1866, Just. M. Bl. 1866, S. 303; Goltdammers Arch., Bd. XIV, S. 775; Oppenhoffs Rechtspr., Bd. VII, S. 490.)

[2] Ges. v. 11. März 1850, §. 10, Verordn. vom 20. Sept. 1867, §. 10, lauenburg. Ges., §. 11.

[3] Vgl. hierzu Rosin, S. 82 ff., über das Verhältnis von Reichs- und Landesrecht ebenda S. 67 ff., sowie unten im Verwaltungsrecht, Abschnitt Polizeirecht.

[4] Obgleich der §. 11 des Ges. v. 11. März 1850 nur davon redet, daß die Regierungen „für mehrere Gemeinden ihres Verwaltungsbezirkes oder für den ganzen Umfang desselben" gültige Polizeivorschriften erlassen dürfen, lassen doch die Vorschriften des Ges. v. 11. März 1850 keine andere Deutung zu als die, daß die Regierungen überall da einzutreten haben, wo die den Ortspolizeibehörden eingeräumte Befugnis zum Erlaß polizeilicher Verordnungen nicht ausreicht, und daß es bezüglich der Regierungsverordnungen nur darauf ankommt, die geographische Begrenzung ihrer Gültigkeit zu sichern. Für einen bestimmten See oder Forst kann eine solche Verordnung erlassen werden. (Beschl. des Ob. Trib. v. 26. Sept. 1860, Just. M. Bl. 1860, S. 410, M. Bl. d. i. Verw. 1860, S. 239, Goltdammers Arch., Bd. VIII, S. 818.) Wenn die Regierung eine Polizeiverordnung erlassen und sich dabei vorbehalten hat, diese später auf andere, zunächst nicht davon betroffene Gegenstände auszudehnen, so steht es der Ortspolizeibehörde nicht zu, diese Ausdehnung auf Grund des Ges. v. 11. März 1850 auszusprechen. (Erk. des Ob. Trib. v. 5. März 1857; Oppenhoffs Komm. zum Preuß. Strafgesetzb., §. 332, Note 31.)

und des Gesetzes für Lauenburg v. 7. Jan. 1870 mit Strafandrohungen bis zu sechzig Mark für mehrere Kreise oder für den Umfang des ganzen Regierungsbezirkes zu erlassen. Diese Polizeivorschriften bedürfen der Zustimmung des Bezirksausschusses; nur in Fällen, die keinen Aufschub zulassen, kann die erforderliche Polizeivorschrift vor Einholung der Zustimmung des Bezirksausschusses erlassen werden, ist aber außer Kraft zu setzen, wenn die Zustimmung nicht innerhalb drei Monaten nach dem Tage der Publikation der Polizeivorschrift erteilt wird (L. V. G., §. 139). Der sachliche Umfang solcher Polizeiverordnungen des Regierungspräsidenten ist gemäß den angeführten Vorschriften des Gesetzes v. 11. März 1850 der gleiche wie der der Ortspolizeiverordnungen (s. oben Ziff. 1), jedoch mit dem Zusatze, daß auf diesem Wege auch geordnet werden dürfen „alle anderen Gegenstände, deren polizeiliche Regelung durch die Verhältnisse der Gemeinden oder des Bezirks erfordert wird" (§. 12).[1]

6. Die gleiche Befugnis wie der Regierungspräsident hat der Oberpräsident für mehrere Kreise, insofern sie verschiedenen Regierungsbezirken angehören, für mehr als einen Regierungsbezirk oder für den Umfang der ganzen Provinz (L. V. G., §. 137, Abs. 1). Die Polizeiverordnungen des Oberpräsidenten bedürfen der Zustimmung des Provinzialrates mit der gleichen Maßgabe wie diejenigen des Regierungspräsidenten der des Bezirksausschusses (L. V. G., §. 139, s. oben Ziff. 5).[2]

7. Die Befugnis, Polizeivorschriften über Gegenstände der Strom-, Schiffahrts- und Hafenpolizei zu erlassen, steht ausschließlich dem Regierungspräsidenten, also nicht den Orts- und Kreispolizeibehörden, und, wenn die Vorschriften sich auf mehr als einen Regierungsbezirk oder auf die ganze Provinz erstrecken sollen, dem Oberpräsidenten[3], soweit aber mit der Verwaltung dieser Zweige der Polizei besondere, unmittelbar dem Minister für Handel und Gewerbe unterstehende Behörden beauftragt sind, dem letzteren zu. Die Befugnis des Regierungspräsidenten erstreckt sich auch auf den Erlaß solcher Polizeivorschriften für einzelne Kreise oder Teile derselben. Für Zuwiderhandlungen gegen diese Verordnungen können Geldstrafen bis zu sechzig Mark angedroht werden. Bei den Vorschriften des Gesetzes v. 9. Mai 1853, betreffend die Erleichterung des Lotsenzwanges in den Häfen und Binnengewässern der Provinzen Preußen und Pommern[4], behält es mit der Maßgabe sein Bewenden, daß an die Stelle der Regierung der Regierungspräsident tritt (L. V. G., §. 138). Auch die Polizeiverordnungen über die Sonntagsheiligung sind dem Regierungspräsidenten vorbehalten.[5]

8. In die polizeilichen Vorschriften, zu deren Erlaß die mit dem Polizeiverordnungsrecht betrauten Behörden befugt sind, dürfen keine Bestimmungen aufgenommen werden, welche mit den Gesetzen oder den Verordnungen einer höheren Instanz im Widerspruche stehen.[6]

9. Soweit die Gesetze ausdrücklich auf den Erlaß besonderer polizeilicher Vorschriften (Verordnungen, Anordnungen, Reglements usw.) durch die Zentralbehörden ver-

---

[1] S. Rosin, S. 167 ff., besonders über den das Verordnungsrecht der „Landespolizei" über den Umfang der Ortspolizei hinaus erweiternden Zusatz: „alle anderen Gegenstände" usw., der „alle durch den Begriff der Polizei bestimmten, inhaltlich über den örtlichen Interessenkreis hinausgehenden staatlichen Gemeininteressen, welche, in den Verhältnissen des landespolizeilichen Verwaltungsbezirks hervortretend, für diesen ihre Regelung als notwendig und zweckmäßig erscheinen lassen" (Rosin, S. 169), umfaßt. S. ferner Rosin, S. 195 ff.

[2] S. Rosin, S. 193 ff.

[3] Der §. 136 des Ges. v. 30. Juli 1883 macht hiervon indes die Ausnahme, daß dem Minister für H. u. Gew. die Befugnis zusteht, Polizeiverordnungen über die Regelung der Strom-, Schiffahrts- und Hafenpolizei zu erlassen, sofern dieselben sich über das Gebiet einer einzelnen Provinz hinaus erstrecken sollen.

[4] Das Ges. v. 9. Mai 1853 (G. S. 1853, S. 216) ermächtigt die betr. Regierungen zum Erlaß polizeilicher Verordnungen über den gedachten Gegenstand mit Strafandrohung bis zu 150 M. oder Haft bis zu 6 Wochen.

[5] Kab. O. v. 7. Febr. 1837, dazu Rosin, S. 205, N. 5.

[6] Ges. v. 11. März 1850, §. 15, Verordn. v. 20. Sept. 1867, §. 13, lauenburg. Ges., §. 14. Über die Frage, welche polizeiliche Verordnungen im Sinne des §. 15 des Ges. v. 11. März 1850 als mit den „Verordnungen einer höheren Instanz" im Widerspruch stehend zu erachten, vgl. die Entscheidungen des Ob. Trib. in v. Rönnes Ergänz. u. Erläut. der Preuß. Rechtsb., 6. Aufl., Bd. IV, S. 510 zu §. 15 des Ges. v. 11. März 1850.

weisen, also nicht allgemein für den Umfang ihrer Zuständigkeit, sind die Minister befugt, innerhalb ihres Ressorts dergleichen Vorschriften für den ganzen Umfang der Monarchie oder für einzelne Teile derselben zu erlassen und gegen die Nichtbefolgung dieser Vorschriften Geldstrafen bis zum Betrage von hundert Mark anzudrohen. Im L. V. G. selbst sind nur die folgenden Spezialdelegationen ausgesprochen: a) dem Minister der öffentlichen Arbeiten in betreff der Übertretung der Vorschriften des Eisenbahnpolizeireglements; b) dem Minister für Handel und Gewerbe in betreff der zur Regelung der Strom-, Schiffahrts- und Hafenpolizei zu erlassenden Vorschriften, sofern dieselben sich über das Gebiet einer einzelnen Provinz hinaus erstrecken sollen; c) zum Erlasse der in §. 367 Nr. 5 des Strafgesetzbuchs für das Deutsche Reich gedachten Verordnungen — über die Aufbewahrung oder Beförderung von Giftwaren, Schießpulver oder anderen explodierenden Stoffen oder Feuerwerken, oder über Ausübung der Befugnis zur Zubereitung oder Feilhaltung dieser Gegenstände, sowie der Arzneien — sind auch die zuständigen Minister befugt.[1] Eine Subdelegation des Polizeiverordnungsrechtes ist unzulässig; ebenso ist es unzulässig, daß eine vorgesetzte Instanz das Polizeiverordnungsrecht einer unteren Instanz selbst ausübt; wohl aber muß es als zulässig erachtet werden, daß eine höhere Instanz die untere Instanz anweist, eine Polizeiverordnung bestimmter Art zu erlassen oder andererseits dies nicht zu tun (Gesetz v. 11. März 1850, §. 1, Abs. 2).[2]

10. Nach §. 9, Abs. 1 des Gesetzes v. 11. März 1850[3] ist der Regierungspräsident befugt, jede ortspolizeiliche Vorschrift durch einen förmlichen Beschluß unter Angabe der Gründe außer Kraft zu setzen, und nach §. 10 a. a. O. findet diese Bestimmung auch auf die Abänderung oder Aufhebung ortspolizeilicher Vorschriften Anwendung. Dieselben Bestimmungen enthalten die §§. 9 und 10 der Verordnung v. 20. Sept. 1867 und die §§. 10 und 11 des Gesetzes für Lauenburg v. 7. Jan. 1870, jedoch mit der Abweichung, daß hier die gedachte Befugnis nicht dem Regierungspräsidenten, sondern der Regierung beigelegt ist. Für die Provinzen des Geltungsbereiches der Provinzialordnung v. 29. Juni 1875 hat zunächst deren §. 83 vorgeschrieben, daß die Befugnis, orts- oder kreispolizeiliche Vorschriften außer Kraft zu setzen, an Stelle des Regierungspräsidenten fortan dem Oberpräsidenten unter Zustimmung des Provinzialrates zustehen solle; diese Bestimmung ist jedoch durch den §. 81, Abs. 1 des Gesetzes v. 26. Juli 1880 dahin abgeändert worden, daß die Befugnis, orts- oder kreispolizeiliche Vorschriften außer Kraft zu setzen, wiederum dem Regierungspräsidenten übertragen ist; zugleich ist bestimmt, daß, mit Ausnahme von Fällen, welche keinen Aufschub zulassen, diese Befugnis nur unter Zustimmung des Bezirksrates ausgeübt werden darf. Jetzt gilt gemäß L. V. G., §. 145, Abs. 1 für die ganze Monarchie die Vorschrift, daß dem Regierungspräsidenten die Befugnis zusteht, orts- und kreispolizeiliche Vorschriften aufzuheben, in der Regel mit Zustimmung des Bezirksausschusses, in Fällen, die keinen Aufschub zulassen, auch ohne diese. Als Rechtsmittel hiergegen kommt nur die Beschwerde an den Minister in Betracht.

§. 16 des Gesetzes v. 11. März 1850 bzw. §. 14 der Verordnung v. 20. Sept. 1867 und §. 15 des lauenburgischen Gesetzes v. 7. Jan. 1870 haben auch dem Minister des Innern[4] die Befugnis beigelegt, soweit Gesetze nicht entgegenstehen, jede polizeiliche Vorschrift durch einen förmlichen Beschluß außer Kraft zu setzen;

---

[1] L. V. G., §. 136 (vorher Ges. v. 26. Juli 1880, §. 72, §. 85 der Prov. O. v. 29. Juni 1875, bzw. §. 115, Abs. 2 des Kompetenzges. v. 26. Juli 1876), s. dazu Rosin, S. 126 ff.

[2] S. über diese Fragen Rosin, S. 214 ff.; Arndt, Verordn. R., S. 169 ff.

[3] §. 9 des Ges. v. 11. März 1850 enthält in Abs. 2 auch noch die (in der Verordn. v. 20. Sept. 1867 und in dem lauenburg. Ges. v. 7. Jan. 1870 nicht enthaltene) Bestimmung, „daß dem Aufhebungsbeschlusse des Regierungspräsidenten, mit Ausnahme dringender Fälle, eine Beratung mit dem Bezirksrate vorhergehen müsse"; diese Bezirksräte sind aber nie ins Leben getreten.

[4] In dem lauenburg. Ges. v. 7. Jan. 1870 heißt es: „dem Ministerium für Lauenburg". Nach der Aufhebung des letzteren sind dessen Geschäfte auf den Min. d. Inn. übergegangen. Vgl. Ges. v. 23. Juni 1876, §. 3 (G. S. 1876, S. 170).

es soll jedoch hierzu die Genehmigung des Königs erforderlich sein, wenn die polizeiliche Vorschrift von dem Könige[1] oder mit dessen Genehmigung erlassen war.[2]

Für die Provinzen des Geltungsbereiches der Provinzialordnung v. 29. Juni 1875 hat demnächst deren §. 84 bestimmt, daß es bei der Befugnis des Ministers des Innern, jede (orts-, kreis-, bezirks- oder provinzial-) polizeiliche Vorschrift außer Kraft zu setzen, soweit Gesetze nicht entgegenstehen (§. 16 des Gesetzes v. 11. März 1850), sein Bewenden behält; in Übereinstimmung hiermit verordnet auch §. 81, Abs. 2 des Gesetzes v. 26. Juli 1880, daß es bei der gedachten Befugnis des Ministers des Innern (§. 16 des Gesetzes v. 11. März 1850, §. 14 der Verordnung v. 20. Sept. 1867 bzw. §. 15 des lauenburgischen Gesetzes v. 7. Jan. 1870) mit der Maßgabe sein Bewenden behält, daß diese Befugnis hinsichtlich der Strom-, Schiffahrts- und Hafenpolizeivorschriften (L. V. G., §. 138) auf den Minister für Handel und Gewerbe übergeht. Die gleiche Vorschrift enthält jetzt für die ganze Monarchie L. V. G., §. 145, Abs. 2.

11. Über die Publikation von Polizeiverordnungen s. unten §. 115.

12. Die Umwandlung von Geldstrafen im Falle der Uneinbringlichkeit in Freiheitsstrafen erfolgt nach Maßgabe der allgemeinen Vorschriften durch Richterspruch im einzelnen Falle.[3]

13. Den Oberbergämtern war bereits durch die §§. 8—11 des Gesetzes v. 10. Juni 1861, betreffend die Kompetenz der Oberbergämter[4], in ähnlicher Weise wie den Regierungen die Befugnis beigelegt worden, bergpolizeiliche Vorschriften zu erlassen und gegen die Nichtbefolgung derselben Geldstrafen bis zum Betrage von dreißig Mark anzudrohen. Das für den ganzen Umfang der Monarchie geltende allgemeine Berggesetz v. 24. Juni 1865[5], welches (in §. 244) das Gesetz v. 10. Juni 1861 außer Kraft gesetzt hat, hat in §. 197 bestimmt, daß die Oberbergämter befugt sind, für den ganzen Umfang ihres Verwaltungsbezirks oder für einzelne Teile desselben Polizeiverordnungen über die in §. 196 a. a. O. bezeichneten Gegenstände zu erlassen, und §. 208 a. a. O. hat vorgeschrieben, daß Übertretungen der von den Bergbehörden bereits erlassenen, sowie der von den Oberbergämtern auf Grund des §. 197 a. a. O. zu erlassenden Polizeiverordnungen mit Geldbuße bis zu dreihundert Mark bestraft werden sollen. Als die Gegenstände, über welche bergpolizeiliche Verordnungen erlassen werden dürfen, sind diejenigen anzusehen, auf welche sich (nach §. 196 a. a. O.) die polizeiliche Aufsicht der Bergbehörden erstreckt, nämlich: die Sicherheit der Bauten, die Sicherheit des Lebens und der Gesundheit der Arbeiter, der Schutz der Oberfläche im Interesse der persönlichen Sicherheit und des öffentlichen Verkehrs, der Schutz gegen gemeinschädliche Einwirkungen des Bergbaues, ferner auch die Aufsicht über die zur Aufbereitung der Bergwerkserzeugnisse erforderlichen Anstalten, die zum Betriebe auf Bergwerken und Aufbereitungsanstalten dienenden Dampfkessel und Triebwerke (§§. 58 und 59 a. a. O.), sowie über die Salinen. Durch Gesetz v. 24. Juni 1892[6] ist den Gegenständen der bergpolizeilichen Aufsicht und damit des Verordnungsrechtes noch beigefügt „die Aufrechterhaltung der guten Sitten und des Anstandes durch die Einrichtung des Betriebes"; außerdem ist den Oberbergämtern noch die Befugnis erteilt worden, durch Polizeiverordnungen „für solche Betriebe, in welchen durch übermäßige Dauer der täglichen

---

[1] In §. 14 der Verordn. v. 20. Sept. 1867 und in §. 15 des lauenburg. Ges. v. 7. Jan. 1870 heißt es: „von dem Landesherrn".

[2] Durch die Bestimmungen des §. 16 des Ges. v. 11. März 1850 ist der Min. d. Inn. keineswegs ermächtigt, selbständig jedes Polizeigesetz, welches besteht, zu ändern oder außer Kraft zu setzen; vielmehr drücken die Worte: „soweit Gesetze nicht entgegenstehen", aus, welche Arten polizeilicher Vorschriften der Abänderung oder Aufhebung durch den Min. d. Inn. unterliegen sollen. Solche polizeiliche Bestimmungen nämlich, die auf Gesetzen beruhen, können nur im Wege der Gesetzgebung abgeändert oder aufgehoben werden (vgl. die Bemerkung des Abgeordn. Wallach in den Stenogr. Ber. der 1. K. 1850, S. 2335, und v. Rönnes Komm. zur Gemeinde- usw. O. v. 11. März 1850, S. 418 zu §. 16 des Polizeiges. v. 11. März 1850).

[3] Ges. v. 11. März 1850, §. 18, an dessen Stelle jetzt die §§. 28, 29 des R. St. G. B. getreten sind, s. Rosin, S. 182 ff.

[4] G. S. 1861, S. 425.

[5] G. S. 1865, S. 705 ff. S. dazu Rosin, S. 171 ff. und die dort angegebene bergrechtliche Spezialliteratur.

[6] G. S. 1892, S. 131.

Arbeitszeit die Gesundheit der Arbeiter gefährdet wird, Dauer, Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit und der zu gewährenden Pausen vorzuschreiben und die zur Durchführung dieser Vorschriften erforderlichen Anordnungen zu erlassen".

14. Die Anwendung von Polizeiverordnungen erfolgt durch den Strafrichter nach Strafprozeßordnung §§. 453 ff. bzw. durch polizeiliche Verfügung gemäß Gesetz v. 23. April 1883; erachtet der Richter die Verordnung als ungültig, so hat er freizusprechen; die „Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit" der Verordnung zu prüfen, ist ihm jedoch ausdrücklich durch das Gesetz untersagt; der Richter darf auch nicht etwa die Verordnung selbst aufheben, sondern kann ihr nur im einzelnen Falle wegen Ungültigkeit die Anwendung versagen. Das richterliche Prüfungsrecht ist aber ein ganz allgemeines nach Maßgabe der hierfür geltenden Rechtsgrundsätze, nicht, wie dies nach dem Wortlaut des §. 17 scheinen könnte, an bestimmte Vorschriften des Gesetzes gebunden.[1]

§. 115.

Sanktion und Publikation der Gesetze und Verordnungen.[2]

I. Wenn nach der Beratung in den Kammern[3] ein von der Krone vorgelegter oder aus der Initiative einer der beiden Kammern hervorgegangener Gesetzentwurf die Zustimmung beider Häuser unbedingt oder mit Abänderungen erhalten hat, geht er an die Staatsregierung[4], und es liegt nunmehr dem Ministerpräsidenten ob, den von den Kammern angenommenen Gesetzentwurf dem Könige zur Beschlußnahme vorzulegen. Dem Könige gebührt alsdann die Entschließung darüber, ob er dem Gesetzentwurfe seine Genehmigung (Sanktion) erteilen will oder nicht. Die Erteilung der königlichen Sanktion ist derjenige Akt, welcher einem Gesetzentwurfe erst den Charakter eines Gesetzes verleiht, und die der Sanktion vorausgehenden Akte haben lediglich die Bedeutung, die Vorbedingungen festzustellen, welche erfüllt sein müssen, damit die Sanktion erfolgen kann. Die Erteilung dieser letzteren aber ist, wie in allen deutschen monarchischen Staaten, so auch im preußischen Staate, ausschließlich das Recht des Monarchen. Die Sanktion ist die Erklärung des Königs, „daß das Gesetz gelten solle"; diese Erklärung gibt erst dem Gesetze die bindende Kraft im Staate, welche auf der rechtlichen Macht des Königs beruht, den Staatsbürgern gültige Verpflichtungen aufzuerlegen. Die gesetzgebenden Körperschaften üben zwar in ihrer Teilnahme an der gesetzgebenden Gewalt ein öffentliches Recht, aber keine Obergewalt, welche allein dem Könige zusteht, dem daher das Sanktionsrecht gebührt.[5] Obgleich demnach die Sanktion des Königs das entscheidende Moment in der Gesetzgebung ist, so bleibt dieselbe doch nach preußischem Staatsrecht ein rein innerer

---

[1] Ges. v. 11. März 1850, §. 17; Verordn. v. 20. Sept. 1867, §. 15; Ges. v. 24. Juni 1892, §. 209 (Abs. 3) für die Oberbergämter, vgl. dazu Rosin, S. 283 f. Über die verwaltungsrechtliche bzw. verwaltungsgerichtliche Prüfung der Gültigkeit einer Polizeiverordnung infolge von Beschwerde oder Klage gegen eine polizeiliche Verfügung gemäß L. V. G., §. 127—129 s. Rosin, S. 294 ff.

[2] Vgl. Zachariä, D. St. u. B. R., 3. Ausg., Bd. II, S. 176 ff.; Held, System des Verf. R., Bd. II, S. 92 ff.; R. v. Mohl, Staatsr., Völkerr. und Politik, Bd. II, S. 597 ff.; G. Meyer-Anschütz, S. 566 ff.; Laband, St. R.[5], II, S. 4 ff.; v. Schulze, Preuß. St. R., Bd. II, S. 21 ff.; Bornhak[2], I, S. 547 ff.; bes. jetzt Lukas, Gesetzespublikation (1903); Hubrich in Hirths Annalen 1907, S. 23 ff., 83 ff. und im Verwaltungsarchiv, Bd. XIII, S. 471 und Bd. XVII, S. 62 ff.

[3] Über das Recht der Minister sowie der zu ihrer Vertretung abgeordneten Staatsbeamten, bei der Beratung in den Kammern zu jeder Zeit gehört zu werden, vgl. Art. 60, Abs. 1 der Verf. Urk.

[4] Nach den Vorschriften der Geschäftsordnungen erfolgt die Überweisung an die Staatsregierung durch den Präsidenten des zuletzt mit dem Gesetzentwurf befaßt gewesenen Hauses. Gesch. O. des H. H., §§. 75, 77, Gesch. O. des A. H., §. 73.

[5] Diese Sätze, welche den staatsrechtlichen Charakter der Sanktion ganz scharf und richtig kennzeichnen, rühren von v. Rönne. Inzwischen ist der Sanktionsakt mehrfach der Gegenstand anregender und interessanter juristischer Untersuchungen gewesen, so insbesondere von Laband, St. R.[5], II, S. 5 ff., 29 ff.; Jellinek, Ges. u. Verordn., S. 314 ff.; Rosin[2], S. 230. Weitere Literatur bei Meyer-Anschütz, §. 157, N. 4.

Vorgang bis dahin, wo sie durch den Akt der Veröffentlichung (Publikation) nach außenhin erkennbar gemacht wird. Auch die Anordnung der Verkündigung des sanktionierten Gesetzes ist ein ausschließlich dem Könige zustehendes Recht. Indem die Verfassungsurkunde in Art. 62, Abs. 2 bestimmt, „daß die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern zu jedem Gesetze erforderlich ist", spricht sie hiermit aus, daß die Vereinbarung beider Kammern unter sich und mit dem Könige die Vorbedingung der Erteilung der Sanktion des Königs ist, und indem der dritte Satz des Art. 45 bestimmt, „daß der König die Verkündigung der Gesetze befiehlt", ist hierdurch die ausschließliche Befugnis des Königs zur Anordnung der Publikation des von ihm sanktionierten Gesetzentwurfes als verbindliches Gesetz ausgesprochen.[1]

Der König ist bezüglich der Frage, ob er einem Gesetzentwurfe die Sanktion erteilen oder diese versagen will, völlig frei, und so wie er zu jeder Zeit berechtigt ist, jeden auf seine eigene Anordnung den Kammern zur Beschlußnahme vorgelegten Gesetzentwurf zurückzuziehen, besteht auch für ihn keinerlei Verpflichtung zur Sanktion, sondern er ist berechtigt, diese selbst in dem Falle zu versagen, wenn beide Kammern einen mit seiner Ermächtigung ihnen vorgelegten Gesetzentwurf unverändert angenommen haben.[2] Es ist auch keine Form für die Ablehnung der Sanktion vorgeschrieben; es kann daher das Recht der Verweigerung der Sanktion auch stillschweigend dadurch ausgeübt werden, daß der Gesetzentwurf beiseite gelegt wird, ohne daß eine ausdrückliche Verweigerung der Sanktion ausgesprochen zu werden braucht. Sowenig der König nach den Grundsätzen der Verfassung verpflichtet ist, einem Gesetzentwurfe seine Sanktion zu erteilen, sowenig besteht für ihn die Verbindlichkeit, binnen einer bestimmten Zeitfrist die Publikation des von ihm genehmigten Gesetzes zu befehlen. Denn beides — Sanktion wie Publikation — ist sein alleiniges Recht, letztere wird nur als eine weitere Folge der erteilten Genehmigung des Gesetzes ausgeübt und erst durch die wirklich erfolgte Genehmigung des Gesetzes tritt die erteilte Sanktion in die äußere rechtliche Erscheinung. Deshalb ist der König selbst dann nicht verpflichtet, ein Gesetz publizieren zu lassen, wenn dasselbe zwischen der Staatsregierung und den Kammern vollständig vereinbart ist, sondern er ist vielmehr berechtigt, selbst noch nach Erteilung seiner Genehmigung des Gesetzes dessen Verkündigung nicht anzuordnen oder auch den hierzu etwa bereits erteilten Befehl wieder zurückzunehmen. Wenn indes von dem

---

[1] Der Ausdruck: „Publikation" wird sowohl in vielen Verfassungsurkunden (vgl. dieselben bei Zöpfl, Grundsätze des gem. D. St. R., 5. Aufl., Bd. II, S. 324, N. 1) als auch von deutschen Staatsrechtslehrern (vgl. Zöpfl, a. a. O., S. 323 ff.; G. Meyer-Anschütz, Lehrbuch des D. St. R., S. 566, N. 8) für gleichbedeutend mit „Promulgation" gebraucht. Andererseits bezeichnet man jedoch mit dem Ausdrucke „Promulgation" die staatsrechtliche Feststellung des verfassungsmäßigen Zustandekommens eines Gesetzes, im Gegensatze von dessen Verkündigung oder Publikation, so also, daß die Publikation die Promulgation voraussetzt, indem ohne die Feststellung der verfassungsmäßigen Zustandebringung eines Gesetzes auch keine Publikation desselben stattfinden kann (vgl. v. Held, System des Verf. R., Bd. II, S. 93; Grotefend, D. St. R. der Gegenwart, S. 534, N. 1; v. Schulze, Pr. St. R., Bd. II, S. 23). Andere verstehen unter „Promulgation" den „Befehl, das Gesetz zu befolgen" (vgl. Jordan, Versuche über Staatsr., S. 538 ff.; Linde im Zivil.-Arch., Bd. XVI, S. 331; Weiß, System des St. R., S. 658). Einige endlich erklären Promulgation für gleichbedeutend mit Sanktion (vgl. Puchta, Vorlesungen, §. 14; Reyscher, Württemb. Privatr., Bd. I, §. 67, S. 107); die beiden letzteren, im Resultat übereinstimmenden Theorien, dürfen heute als überwunden erachtet werden. Laband (St. R.[5], II, §. 54, S. 13 ff.) führt aus, daß zwischen der Sanktion und Publikation ein besonderer Akt — nämlich die Promulgation — stehe, deren staatsrechtliche Bedeutung darin bestehe, daß sie das verfassungsmäßige Zustandekommen des Gesetzes in formell unzweifelhafter Weise konstatiere. Die „Promulgation" stehe in den monarchischen deutschen Einzelstaaten dem Monarchen, im Reiche dem Kaiser zu und werde durch die Unterzeichnung der Gesetzesurkunde vollzogen. Gegen Laband erklärt sich G. Meyer-Anschütz, S. 469, N. 8 (hier auch weitere Lit. Ang. für u. wider) und in Hirths Annalen, Jahrg. 1878, S. 372 ff. Das, was Laband Promulgation nenne, sei nichts weiter als die Anordnung der Publikation. Gegen die Unterscheidung Labands vgl. auch Binding in der Krit. Vierteljahrsschr., N. F. II, S. 550.

[2] Vgl. Zöpfl, Grundsätze des gem. D. St. R., 5. Aufl., Bd. II, S. 324; Zachariä, D. St. u. B. R., 3. Aufl., Bd. II, S. 165; v. Held, System des Verf. R., Bd. II, S. 490; v. Gerber, Grundzüge, 3. Aufl., S. 151; G. Meyer-Anschütz, D. St. R., §. 158; v. Schulze, Pr. St. R., Bd. II, S. 22; v. Mohl, Württemb. St. R., 2. Ausg., Bd. I, S. 619 zu 1.

Könige die Erklärung über die Erteilung seiner Sanktion bzw. die Erteilung des Befehls zur Publikation eines Gesetzes übermäßig verzögert werden sollte, so steht den Kammern das Recht zu, durch Interpellationen an die Minister oder durch eine Adresse an den König eine Mitteilung über den betreffenden Gesetzentwurf herbeizuführen. Ebenso kann nicht bezweifelt werden, daß, wenn der König ein mit den Kammern vereinbartes Gesetz genehmigt und dessen Publikation befohlen hat, es die Pflicht des Staatsministeriums ist, die Bekanntmachung nicht zu verzögern. Am wenigsten darf die Unbestimmtheit des Termins zur Publikation dazu benutzt werden, um ein vom Könige genehmigtes Gesetz gar nicht zum Vollzuge zu bringen. Vielmehr würden die Minister hierfür dem Könige und der Landesvertretung verantwortlich sein.[1] Die Ausübung des Rechtes der Sanktion eines Gesetzes und des Rechtes der Verkündigung desselben ist nicht durch eine ausdrückliche Bestimmung der Verfassung an eine Endfrist gebunden. Eine derartige Beschränkung der königlichen Prärogative darf nicht in die Verfassung hineininterpretiert werden, insbesondere nicht mit Hilfe des an sich zweifelhaften Grundsatzes der sog. Diskontinuität der Sitzungsperioden. Haben die Kammern einem Entwurfe die Zustimmung erteilt, so ist damit ihr Recht erschöpft; die Wahl des Zeitpunktes der Sanktion und Publikation ist freie monarchische Prärogative, für welche aus der Natur der Sache eine zeitliche Schranke nicht aus dem Ablauf der Sitzungsperiode, ja nicht einmal aus dem Ablauf der Legislaturperiode gefolgert werden kann. Es mag zugegeben werden, daß praktische Rücksichten gebieterisch fordern werden, daß der Zeitabstand zwischen den verschiedenen Akten nicht allzu groß sei; Rechtssätze aber bestehen hierfür nicht.[2]

---

[1] Vgl. v. Mohl, Württemb. St. R., 2. Aufl., Bd. I, S. 203—204.

[2] A. A. hierüber war v. Rönne, 4. Aufl., Bd. I, S. 392, der ausführte: „Es muß angenommen werden, daß dieses Recht nicht länger besteht, als bis eine neue Sitzungsperiode des Landtages beginnt. Der gesamte Gesetzgebungsakt von der Einbringung des Entwurfes des Gesetzes im Landtage bis zur Verkündigung der ausgefertigten Gesetzesurkunde in der Gesetzsammlung muß nach einer allgemeinen Übung, die sich zu einem konstitutionellen Gewohnheitsrechte gestaltet hat, beendet sein, bevor der Landtag zu einer neuen Sitzungsperiode zusammentritt. Dies folgt nicht allein aus dem in unbestrittener Geltung stehenden Grundsatze des konstitutionellen Staatsrechtes von der Diskontinuität der Landtagssessionen, sondern auch aus der den Kammern gebührenden Rücksicht, deren Mehrheit vielleicht wegen veränderter Verhältnisse zurzeit nicht mehr zustimmen würde, so daß es angemessen erscheint, ihnen den Gesetzentwurf nochmals vorzulegen. Bei Anerkennung dieses Grundsatzes ergibt sich aber von selbst, daß die Grenze des Rechtes der Sanktion, bzw. der Publikation nur so weit gesteckt werden kann, daß solches mit dem Zeitpunkte des nächsten Zusammentretens der Kammern erlischt, da überdies die Annahme eines anderen Zeitpunktes prinzipienlos sein und zur Willkür führen, auch die Rechte der Kammern beeinträchtigen würde."

Indes bemerkt v. Rönne dazu selbst: „Die Frage ist keineswegs unbestritten. Stahl hat sich für die Richtigkeit der von mir aufgestellten Ansicht ausgesprochen (vgl. Stenogr. Ber. der 1. K. 1852—53, S. 1001—3), indem er die Unzuträglichkeiten der entgegengesetzten Annahme treffend an dem von ihm angeführten Beispiele zeigte. Am 23. Sept. 1789 hatte nämlich König Karl IV. von Spanien an die Kortes die Proposition gebracht, die im alten spanischen Staatsrechte begründete kognatische Sukzession (den Vorzug der Tochter in Ermangelung von Söhnen vor den Agnaten), welche unter Philipp V. aufgehoben und dafür die Thronfolge nach dem Salischen Gesetze angeordnet worden war, wiederherzustellen. Dieser Proposition waren die Kortes durch einstimmigen Beschluß in Form einer Petition beigetreten, welche sofort die königl. Sanktion erhielt, die auch den Kortes bekannt gemacht, aber bis zur Publikation das Geheimnis darüber zu bewahren befohlen wurde. Die Publikation erfolgte erst unter König Ferdinand VII. am 29. März 1830 (vgl. Zöpfl, Die spanische Sukzessionssache [Heidelberg, 1829], S. 75 ff.). Solchergestalt mußte Don Carlos gegen die Königin von Spanien zurückstehen. — Dagegen nimmt v. Gerber (Grundzüge, 3. Aufl., S. 151, Note 9) an, daß meine Berufung auf die Diskontinuität der Kammern unrichtig sei, da aus dieser Diskontinuität keineswegs folge, daß alle von den Kammern gefaßten Beschlüsse beim Eintritte einer neuen Ständeversammlung für erloschen gelten; indessen lasse sich vom politischen Standpunkte aus sehr vieles für meine Ansicht sagen. Gegen meine Ansicht hat sich auch G. Meyer (Lehrbuch des D. St. R., §. 158) ausgesprochen, indem er annimmt, daß der Grundsatz der Diskontinuität der Sitzungsperioden sich nur auf die geschäftliche Behandlung in den Kammern selbst, nicht auf das Verhältnis derselben zu dem Monarchen beziehe; indes nimmt auch er an, daß mit der Neuwahl des Abgeordnetenhauses die Frist für die Publikation ihr Ende erreiche, weil die Anordnung einer gesetzlichen Bestimmung nur auf Grund der Zustimmung des zur Zeit der Publikation bestehenden Landtages zulässig sei. Auch v. Schulze (Pr. St. R., Bd. II, S. 22 ff.)

II. Jedes Gesetz erhält seine rechtliche Wirkung, die Gesetzeskraft, erst dadurch, daß es in der vom Gesetze vorgeschriebenen Form bekannt gemacht wird.[1] Es ist also, um die Zwangsverbindlichkeit der Gesetze und Verordnungen für die Staatsbürger zu begründen, nicht hinreichend, daß sie materiell und formell gültig zustande gekommen sind, sondern es muß auch die Verkündigung (Publikation) hinzugetreten sein. Vorher ist ihr — wenn auch bekannt gewordener — Inhalt nicht vorhanden, sondern erst die amtliche Bekanntmachung macht sie rechtsverbindlich, so daß nunmehr niemand mehr mit der Unkenntnis des Gesetzes sich entschuldigen kann.[2]

a) Die Publikation der Gesetze steht nur dem Könige zu[3], welcher dieselbe befiehlt und, wenn erforderlich, auch die zur Ausführung der Gesetze nötigen Verordnungen erläßt. Allemal erfordern aber der Befehl der Verkündigung wie das Gesetz und die Ausführungsverordnung selbst zu ihrer Gültigkeit die Gegenzeichnung wenigstens eines Ministers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.[4]

b) Bei jedem im Wege der ordentlichen Gesetzgebung (Art. 62) zustande gekommenen

---

bestreitet die Richtigkeit meiner Ansicht, indem er deduziert, daß meine Berufung auf den Grundsatz der Diskontinuität der einzelnen Sitzungsperioden zu weit gehe; denn die Diskontinuität bedeute nicht, daß dadurch fertige, zustande gekommene Beschlüsse der Kammer annulliert werden. Am weitesten geht Zöpfl (Grundsätze des gem. D. St. R., 5. Aufl., Bd. II, S. 326), welcher sogar die Berechtigung des Thronfolgers behauptet, die unter seinem Vorgänger von den Kammern bewilligten Gesetze jederzeit zu sanktionieren und zu publizieren, ohne daß eine nochmalige Beratung und Zustimmung der Kammern erforderlich wäre, wenn nur der Regierungsvorgänger von seinem Veto noch nicht ausdrücklichen Gebrauch gemacht habe. Dagegen hat Laband (St. R. des D. Reiches, Bd. II, §. 55) sich für die Richtigkeit meiner Ansicht ausgesprochen, indem er mit mir darauf hinweist, daß auch die Reichsregierung die Richtigkeit des von mir verteidigten Prinzips ausdrücklich anerkannt habe. In den Motiven der beiden in der ersten Session des Reichstages von 1871 und in der zweiten Session desselben Jahres nochmals unverändert vorgelegten, vom Reichstage angenommenen Gesetzentwürfe über das Postwesen und über das Posttaxwesen des D. Reiches wird nämlich anerkannt, „daß, weil die Verkündigung der beiden gedachten Gesetzentwürfe, ungeachtet des vorhandenen Einverständnisses der gesetzgebenden Faktoren, nicht vor Beginn der neuen Session des Reichstages zur Publikation gelangt sei, es angemessen erschienen sei, dieselben in der Fassung, wie sie aus der dritten Lesung des Reichstages hervorgegangen, anderweit wieder vorzulegen". Richtig ist allerdings, wie ich bereits früher selbst hervorgehoben habe (vgl. 3. Aufl. dieses Werkes, Bd. I, Abt. 1, §. 48, S. 199 in der Note b u. Bd. II, Abt. 1, §. 339, S. 491, Note 8), daß der von mir verteidigte Grundsatz in einigen Fällen in der preuß. Staatspraxis nicht befolgt worden ist. So ist z. B. das Ges. v. 13. Dez. 1858, betr. die Einrichtung des Salzverkaufs in den Hohenzollernschen Landen (G. S. 1858, S. 606), von den Kammern bereits in der Sitz. Per. 1855—56 beraten und genehmigt worden, die königl. Sanktion desselben aber erst am 13. Dez. 1858 erteilt und die Publikation erst in der am 16. Dez. 1858 ausgegebenen Nr. 54 der G. S. vom Jahre 1858 bewirkt worden. Ferner ist das Ges. v. 11. Sept. 1865, betr. die Pensionsberechtigung der Gemeindeforstbeamten in der Rheinprovinz (G. S. 1865, S. 989), von beiden Kammern schon im Jahre 1861 beraten und genehmigt worden (vgl. Stenogr. Ber. des H. H. 1860—61, Bd. I, S. 128—133 u. S. 323—326, und des A. H. 1860—61, Bd. II, S. 644—650 u. S. 891—892), und es ist der genehmigte Gesetzentwurf mittels Schreibens des Präsid. des A. H. v. 26. April 1861 dem Staatsministerium überreicht, die königl. Sanktion jedoch erst unterm 11. Sept. 1865 erteilt und die Publikation des Gesetzes erst unterm 9. Okt. 1865 bewirkt worden. Es wird indes nicht behauptet werden können, daß durch solche vereinzelte Fälle einer unrichtigen Staatspraxis der richtige Grundsatz in Frage gestellt werden kann." — Sehr wichtig für Entscheidung der Frage waren die Vorgänge bei den beiden Thronwechseln d. J. 1888, wo im Sinne der oben mitgeteilten Ansicht von Zöpfl Gesetzentwürfe, die in den Parlamenten erledigt waren, unbedenklich vom Thronfolger sanktioniert bzw. nach Reichsrecht promulgiert und publiziert wurden. Die richtige Ansicht bei Jellinek, Ges. u. Verordn., S. 331; Schwartz, Verf. Urk., S. 203, der auch noch weitere Beispiele gegen das von v. Rönne behauptete Gewohnheitsrecht anführt. Daß die Frist für Sanktion und Publikation eines Gesetzes mit Ablauf der Legislaturperiode aufhöre, behaupten G. Meyer-Anschütz, S. 569; v. Schulze II, S. 23; v. Stengel, S. 170; Rosin, Pol. Verordn. R.[2], S. 255; Bornhak[2], I, S. 530; Fleischmann, Weg der Gesetzgebung, S. 60, 86 ff. Die meisten Schriftsteller (s. G. Meyer-Anschütz, S. 570, Note 19) verwerfen jetzt jede Fristbestimmung. So auch Laband, St. R.[5] II, S. 35 f., der früher anderer Meinung war. Es ist übrigens unleugbar, daß v. Rönnes Ausführungen an dieser Stelle den kurz zuvor gegebenen direkt widersprechen.

[1] A. L. R., Einl., §. 10; Verf. Urk., Art. 106, Abs. 1.

[2] A. L. R., Einl., §. 12.

[3] Verf. Urk., Art. 45: „Er befiehlt die Verkündigung der Gesetze." Die Publikation durch die Kammern würde mithin ein ungesetzlicher Eingriff in die Prärogative der Krone sein.

[4] Verf. Urk. Art. 44.

Gesetze ist es herkömmlich geworden, daß der erfolgten Genehmigung des Hauses der Abgeordneten und des Herrenhauses Erwähnung getan wird. Obgleich die Verfassungsurkunde dies nicht, wie die Verfassungsurkunden einzelner anderer deutscher Staaten [1], ausdrücklich vorgeschrieben hat, so ist doch diese ausdrückliche Erwähnung von jeher (schon zur Zeit der altlandständischen Staatsform) nicht unterlassen und in Preußen insbesondere seit Erlaß der Verfassungsurkunde stets beobachtet worden.[2] In betreff der von dem Könige erlassenen Notverordnungen (Art. 63) wird zweckmäßig — positiv vorgeschrieben ist dies auch nicht — im Eingang die Bezugnahme auf den Art. 63 eintreten.[3] Erhalten solche Notverordnungen demnächst die Genehmigung der Kammern und verwandelt sich hierdurch ihre bisherige Eigenschaft provisorischer Gesetze in die wirklicher Gesetze, so ist es erforderlich, dies in förmlicher Weise zu publizieren, um hierdurch die vorläufige Verordnung der Klasse eigentlicher Gesetze einzureihen.[4]

c) Über die Art und Weise der Publikation der Gesetze [5] und königlichen Verordnungen, also in betreff der Form, welche erforderlich ist, um diesen allgemein verbindliche Kraft (Art. 106, Abs. 1) zu geben, sowie hinsichtlich des Anfanges der Verpflichtungskraft gelten jetzt [6] folgende Grundsätze:

---

[1] Vgl. die Beispiele in Zöpfls Grundş. des Allgem. u. D. St. R., 5. Aufl., Bd. II, S. 328, Note 17.

[2] Zachariä, D. St. u. B. R., 3. Aufl., Bd. II, S. 167 und v. Rönne in den früheren Auflagen (4. Aufl., Bd. I, S. 394) sind der Ansicht, diese Bezugnahme sei rechtlich notwendig und „gehöre zur wesentlichen Form" des Gesetzes; nur dann sei das Gesetz ein „verfassungsmäßiges und als solches die Staatsbürger verpflichtendes". Art. 62, auf den man sich beruft, sagt davon nichts; eine „unbestreitbare Konsequenz" aus Art. 62 ist die Bezugnahme auch nicht; rechtlich kann es nur darauf ankommen, ob die Vorschriften des Art. 62 befolgt sind; die ausdrückliche Verlautbarung der Zustimmung der Kammern mag ganz zweckmäßig sein, hat aber mangels positiver Vorschriften hierüber mit nichten die weittragende rechtliche Bedeutung, die ihr v. Rönne und Zachariä beilegen. Nimmt man mit Laband die Promulgation als selbständigen Akt der Gesetzgebung zwischen Sanktion und Publikation an, so verschwindet vollends die rechtliche Bedeutung jener Bezugnahme auf die Zustimmung der Kammern ganz, da die Prüfung hierüber der Kernpunkt der Promulgation und diese die rechtliche Voraussetzung der Publikation ist. Vgl. auch den Aufsatz: „Studien über das Pr. Staatsrecht" in Aegidis Zeitschr. für D. St. R., Bd. I, Heft 1, S. 188 ff., wozu Zachariä (D. St. u. B. R., 3. Aufl., Bd. II, S. 177, Note 3) bemerkt, daß diese Meinung den reinsten Absolutismus involviere!

[3] Dies ist auch von der Staatsregierung beobachtet (vgl. z. B. die Verordn. v. 5. Juni 1850, betr. die Presse, G. S. 1850, S. 329, und die Verordn. v. 1. Juni 1863, betr. das Verbot von Zeitungen und Zeitschriften, G. S. 1863, S. 349) und öfter sogar im Eingange der Verordnung der ausdrückliche Vorbehalt der Zustimmung der Kammern gemacht worden (vgl. z. B. die Verordn. v. 4. Aug. 1852 über die Bildung der 1. K., G. S. 1852, S. 549). Dagegen ist es nicht notwendig, dergleichen Verordnungen ausdrücklich als „vorläufige" zu bezeichnen, obschon es sich (nach Art. 63 der Verf. Urk.) von selbst versteht, daß sie nur provisorische Gesetzeskraft haben. Ein Antrag (in der 2. K.), welcher dem Art. 63 hinzufügen wollte: „Solche Erlasse sind unter der Bezeichnung ‚vorläufige Verordnungen' bekannt zu machen", ist sogar ausdrücklich abgelehnt worden (s. Stenogr. Ber. der 2. K. 1849—50, S. 582 ff., und v. Rönnes Bearbeitung der Verf. Urk., S. 123).

[4] Das in dieser Beziehung durchgängig beobachtete Verfahren ist denn auch dem angemessen dahin gegangen, daß das gesamte Staatsministerium die Tatsache der Erteilung der Genehmigung der beiden Kammern durch die Gesetzsammlung veröffentlicht hat (vgl. z. B. G. S. 1850, S. 5, 7, 8, 16, 43, 44, 67; G. S. 1851, S. 36, 180). In solchen Fällen dagegen, wo an Stelle der Notverordnung ein von dieser abweichendes Gesetz vereinbart worden, ist in diesem die Notverordnung ausdrücklich für aufgehoben erklärt worden (vgl. z. B. das Preßgesetz v. 12. Mai 1851, §. 56, G. S. 1851, S. 286; Ges. v. 11. März 1850, betr. die Bestrafung gegen Deserteure usw., G. S. 1850, S. 271; Verordn. v. 26. Febr. 1872 wegen Aufhebung der Verordn. v. 10. Juni 1871, betr. die Errichtung von Bankkontoren usw. im Elsaß und in Lothringen durch die Preuß. Bank, G. S. 1872, S. 182). Vgl. hierüber auch die Stenogr. Ber. der 1. K. 1849—50, Bd. III, S. 1189—90.

[5] Über die Publikation s. Schwartz, Verf. Urk., S. 328 ff.; Hubrich, a. a. O. (oben S. 41, N. 2). Über die Art der Publikation der Polizeiverordnungen (s. oben §. 114, S. 32 ff., und unten §. 116) vgl. unten zu d.

[6] Für die Gesetze aus der Zeit vor der Publikation des Ges. v. 3. April 1846 sind in dieser Beziehung die älteren Vorschriften maßgebend. Die gehörige Bekanntmachung bestand damals

a) für die vor dem 25. Aug. 1717 erschienenen Gesetze in der gemeinrechtlich üblichen Verkündigung von der Kanzel und Anschlagung an öffentlichen Orten. In betreff dieser Gesetze kann der Tag der Publikation niemals genau festgestellt werden, sondern läßt sich nur annäherungsweise nach dem Tage, an welchem der Befehl zur Publikation erlassen, bestimmen.

α) Das einzige ordentliche Mittel der Bekanntmachung jedes Gesetzes und jeder königlichen Verordnung, ohne Unterschied, ob sie für die ganze Monarchie oder für einen Teil derselben bestimmt sind, ist der Abdruck in der Gesetzsammlung.[1]

b) Seit der Verordn. v. 24. Aug. 1717 (Mylius' C. C. M., II, 1, S. 613; Rabes Samml., I, 1, S. 449), deren Bestimmungen in Schlesien durch die Verordn. v. 25. Mai 1743 (Korns Samml., Jahrg. 1743, S. 85) eingeführt worden, bis zur Publikation des A. L. R. bestand die ordentl. Publikation darin, daß die Verordnungen von der obersten Behörde in einer Anzahl von Exemplaren an die Provinzialbehörden und von diesen für die Städte an die Steuerräte, für das platte Land an die Landräte „zur Publikation" gesendet wurden. Wie in den Städten die Publikation zu bewirken, ist nicht vorgeschrieben; auf dem Lande aber mußte in jedem Dorfe ein Exemplar angeschlagen und ein zweites in der Kirche abgelesen werden. Eine außerordentliche Publikation, welche allemal, wo sie stattfinden sollte, in dem Edikte selbst vorgeschrieben wurde, bestand in der fortgesetzten Wiederholung der Ablesung von den Kanzeln nach bestimmten Zeiten, hatte indes nur die Bedeutung einer Erinnerung. Auch in dieser Zeit ist der Tag der Publikation nicht mit Sicherheit festzustellen.

c) Für die seit Publikation des A. L. R. bis zum 27. Okt. 1810 erschienenen Verordnungen gilt (nach §. 11 der Einl. zum A. L. R.) als Publikationsart die Anschlagung an den gewöhnlichen Orten durch die Ortsbehörden und Bekanntmachung im Auszuge durch die Intelligenzblätter der Provinz, für welche sie gegeben sind. Hierbei ist der Tag, wo beiderlei Bekanntmachungen zum erstenmal zusammentreffen, für den der gehörig vollzogenen Publikation zu erachten, welcher jedoch ebenfalls öfters nicht festgestellt werden kann.

d) Seit Publikation der Verordn. v. 27. Okt. 1810 (G. S. 1810, S. 1) wurden alle Gesetze und Verordnungen, welche mehr als ein einzelnes Reg. Depart. betreffen, durch die Gesetzsammlung bekannt gemacht. In die infolge der Verordn. v. 28. März 1811 (G. S. 1811, S. 165) eingerichteten Depart.-Amtsblätter dagegen wurden diejenigen Publikationen aufgenommen, welche das Departement allein betreffen. Für derartige Verordnungen gilt bis zur Zeit des Erscheinens der Amtsblätter (bis 1811) noch die landrechtliche Publikationsart, wenn die Frage entsteht, ob eine Publikation gehörig geschehen sei. Durch das Amtsblatt müssen auch die in der Gesetzsammlung enthaltenen Gesetze nach Titel, Datum und Nummer bekannt gemacht werden und es ist seit der Einrichtung der Amtsblätter erst durch diese Bekanntmachung die Publikation gehörig geschehen, insofern nicht die Gesetzsammlung an dem betreffenden Orte erweislich schon vorher bekannt geworden. Über den Anfang der Gesetzeskraft ist durch die Gesetze bestimmt worden: α) Jedes neue Gesetz ist für jeden von dem Augenblicke an bestimmend, wo es ihm bekannt wird, und insbesondere haben die Behörden sich nach den ihnen etwa über die Vollziehung oder sonst für ihr Verfahren erteilten Vorschriften unverzüglich zu richten (Dekl. v. 14. Jan. 1813, G. S. 1813, S. 2), insofern nicht das Gesetz selbst einen anderen Zeitpunkt der Anwendung festsetzt. β) Ist ein früherer Zeitpunkt der Bekanntwerdung nicht erweislich, so wird angenommen, daß acht Tage nach der Erscheinung des Amtsblattes, in welchem die Verordnung abgedruckt oder bzw. nach Titel, Datum und Nummer angezeigt ist, vom Datum der Nummer des Amtsblattes an, und dieses Datum mit eingezählt, an allen Orten des Departements die neue Vorschrift bekannt sei (Verordn. v. 27. Okt. 1810; Verordn. v. 28. März 1811; Dekl. v. 14. Jan. 1813 u. Kab. O. v. 24. Juli 1826, G. S. 1826, S. 73). Diese Art der Publikation mit einigen näheren Bestimmungen ist auch für die Rheinprovinz angeordnet (Verordn. v. 9. Juni 1819, G. S. 1819, S. 148).

Diese Bestimmungen sind demnächst anderweitig und gleichförmig für den ganzen Umfang der Monarchie durch das Ges. v. 3. April 1846 (G. S. 1846, S. 151) und die Verordn. v. 1. Dez. 1866 (G. S. 1866, S. 743) und vom 29. Jan. 1867 (G. S. 1867, S. 139), bzw. die Ges. v. 10. April 1872 (G. S. 1872, S. 357) und v. 16. Febr. 1874 (G. S. 1874, S. 23) in der oben im Texte angegebenen Weise geordnet worden. Diese neueren Gesetze sind durch den §. 11 des Ges. v. 23. Juni 1876, betr. die Vereinigung des Herzogtums Lauenburg mit der preuß. Monarchie (G. S. 1876, S. 172), auch auf das Herzogtum Lauenburg ausgedehnt worden. Vgl. Hubrich, Grundlagen des Pr. St. R. im Verw. Arch. XVI, S. 438 ff., 490 ff. (mit zahlreichen Nachweisungen aus der Praxis), das. XVII, S. 62 ff.; derſ. in Hirths Annalen, 1907, S. 23 f., 83 f.; derſ., Die reichsgerichtl. Judikatur, in Hirths Annalen, 1904, S. 778 ff.; Hubrich im Verw. Arch. XIII, S. 470 ff.; Lukas, Über die Gesetzespublikation, 1903, S. 41 ff., 59 ff.

[1] Vgl. Ges. v. 3. April 1846, §. 1 (G. S. 1846, S. 151), Verordn. v. 1. Dez. 1866, §. 1 (G. S. 1866, S. 743); Verordn. v. 29. Jan. 1867, §. 1 (G. S. 1867, S. 139); Ges. v. 23. Juni 1876, §. 11 (G. S. 1876, S. 172). Selbstverständlich sind die Behörden verpflichtet, Verordnungen und Instruktionen der ihnen vorgesetzten Behörden zur Anwendung zu bringen und zu befolgen, welche von letzteren kraft gehörig publizierter Gesetze oder königl. Verordnungen verfassungsmäßig erlassen werden dürfen, ohne daß eine besondere Publikation derselben gesetzlich notwendig oder speziell vorgeschrieben ist. Dahin gehören z. B. alle Anordnungen über die Geschäftsführung der Behörden und Anweisungen

Eine Ausnahme hiervon besteht jedoch bezüglich „landesherrlicher Erlasse". Die Terminologie des preußischen Staatsrechtes macht einen Unterschied zwischen Verordnungen und Erlassen, der sich begrifflich nicht begründen läßt, seine juristische Feststellung vielmehr dadurch erfährt, daß der Inhalt der „Erlasse" genau bezeichnet ist. Diese „Erlasse" und die durch sie beglaubigten und genehmigten Urkunden werden nicht mehr durch die Gesetzsammlung, sondern durch die Amtsblätter der Regierungen mit rechtsverbindlicher Kraft bekannt gemacht, wenn sie betreffen 1. die Verleihung des Expropriationsrechtes, 2. die Verleihung des Rechtes zur Entnahme von Chaussee- und Wegebau- und Unterhaltungsmaterialien, 3. die Verleihung des Rechtes zur Erhebung von Chaussee- und Wegegeld, 4. die Statuten der Deichverbände und der Genossenschaften zu Meliorationen durch Entwässerung und Bewässerung, 5. die Erteilung von Konzessionen zum Bau und Betriebe von Eisenbahnen, sowie die Statuten der Unternehmer, 6. die Reglements für die öffentlichen und Privat-Feuersozietäten, 7. die Reglements für die landschaftlichen Kreditvereine und ähnliche Kreditinstitute, 8. die Einrichtung des Landarmen- und Korrigendenwesens, 9. die Privilegien zur Ausgabe von Papieren auf den Inhaber. Auf dieselbe Weise erfolgt die Bekanntmachung von Ergänzungen und Abänderungen der bezeichneten Erlasse und Urkunden, auch wenn diese selbst durch die Gesetzsammlung bekannt gemacht worden sind. Die Bekanntmachung erfolgt durch die Blätter derjenigen Bezirke, in welchen in den Fällen Nr. 1 bis 5 das betreffende Unternehmen ausgeführt werden soll oder ausgeführt worden ist, der Eisenbahnunternehmer (Nr. 5) und der Ausgeber der Papiere (Nr. 9) ihren Sitz oder Wohnsitz haben, oder für welche die Feuersozietät (Nr. 6), der Kreditverein oder das Kreditinstitut (Nr. 7) bestimmt und das Landarmen- oder Korrigendenwesen (Nr. 8) eingerichtet worden ist. Eine Anzeige jedoch von jedem hiernach verkündeten Erlasse ist in die Gesetzsammlung aufzunehmen[1]; dadurch gewinnt diese Art der Publikation den Charakter eines abgekürzten Verfahrens.

β) Ist in einem durch die Gesetzsammlung verkündeten Erlasse der Zeitpunkt, mit welchem derselbe in Kraft treten soll, nicht bestimmt, so beginnt dessen verbindliche Kraft in dem ganzen Umfange der Monarchie mit dem vierzehnten Tage nach dem Ablaufe desjenigen Tages, an welchem das betreffende Stück der Gesetzsammlung in Berlin ausgegeben ist.[2] Wenn in einem landesherrlichen Erlasse, dessen Bekanntmachung nicht

---

an dieselben über die Art der Ausführung der Gesetze und Verordnungen, soweit die vorgesetzten Behörden zu deren Erlaß zuständig und verfassungsmäßig berechtigt sind. Vgl. in dieser Beziehung auch G. Meyer-Anschütz, §. 169, der behauptet, daß Verordnungen, welche Rechtsvorschriften enthalten, die dem einzelnen Untertanen unmittelbare Verpflichtungen auferlegen, in der für Gesetze vorgeschriebenen Weise publiziert werden müssen, daß dagegen eine solche Publikation für Verwaltungsverordnungen nicht erforderlich sei, sondern genüge, wenn dieselben den betreffenden Behörden durch eine besondere Zufertigung mitgeteilt oder in Blättern abgedruckt werden, welche diese zu halten verpflichtet sind. S. über den hier gemachten Unterschied der Verordnungen oben S. 20 f. Gegen v. Rönne auch Schwartz, Verf. Urk., S. 335 und die feststehende Praxis. Das Ob. Trib. hat in dem Erk. v. 30. Jan. 1846 (Präj. Nr. 1682, Entsch. Bd. XII, S. 145) den Grundsatz ausgesprochen, daß die Behörden verpflichtet seien, Erlasse in Staatswirtschaftsangelegenheiten zu befolgen, wenn sie auch nicht auf dem gesetzlich angeordneten Wege publiziert worden sind. Dasselbe hat auch der Kompetenzgerichtshof (in dem Erk. v. 5. April 1851) von königl. Erlassen angenommen, welche das Verhältnis der Beamten betreffen und das dienstliche Verhältnis derselben normieren, und zu dieser Gattung auch eine nur ihrem Inhalte nach durch einen Erlaß des Just. Min. v. 12. Nov. 1830 (v. K. Jahrb., Bd. XXXVI, S. 294) mitgeteilte Kabinettsbestimmung gerechnet, wonach keinem Beamten wegen Verkürzung von Diensteinkünften oder Ermäßigung von Diäten- oder Auslagenliquidationen der Rechtsweg gestattet war (Just. M. Bl. 1851, S. 191).

[1] Ges. v. 10. April 1872, §§. 1, 2 u. 5 (G. S. 1872, S. 357). Vgl. den Entwurf dieses Gesetzes (nebst Motiven) in den Stenogr. Ber. des A. H. 1871—72, Anl. Bd. I, Aktenst. Nr. 81, S. 250 ff., den Ber. der Just. Komm. des A. H. v. 26. Febr. 1872, ebenda Bd. II, Aktenst. Nr. 205, S. 1161 ff., die Verhandl. darüber in der Sitz. des A. H. v. 9. März 1872 (Stenogr. Ber. 1871—72, Bd. II, S. 1190—93) und die Verhandl. des H. H. in der Sitz. v. 23. März 1872 (Stenogr. Ber. 1871—72, Bd. I, S. 345—48). §. 3 des Ges. v. 10. April 1872 bestimmt, daß der Unternehmer, die Sozietät, der Verband, das Kreditinstitut oder der Ausgeber der Papiere die Kosten der durch dasselbe angeordneten Bekanntmachung trägt.

[2] Ges. v. 16. Febr. 1874, §. 1, Abs. 1 (G. S. 1874, S. 23). Vgl. den Entwurf dieses Gesetzes (nebst Motiven) in den Stenogr. Ber. des H. H.

durch die Gesetzsammlung, sondern nur durch die Amtsblätter erfolgt (§. 1 des Gesetzes v. 10. April 1872), der Zeitpunkt nicht bestimmt ist, mit welchem derselbe in Kraft treten soll, beginnt dessen Wirksamkeit mit dem achten Tage nach dem Ablaufe desjenigen Tages, an welchem das betreffende Stück des Blattes, welches den Erlaß verkündet, ausgegeben worden ist.[1]

Der Tag, an welchem ein Stück der Gesetzsammlung in Berlin ausgegeben worden ist, findet sich am Fuße jedes Stückes angegeben.

Soll der Zeitpunkt des Beginnes der Gesetzeskraft des verkündeten Gesetzes oder Erlasses ein anderer, ein späterer oder früherer Termin sein, so muß dies in dem Gesetze oder Erlasse ausdrücklich festgesetzt werden. Wird ein früherer Zeitpunkt festgesetzt, so wird hierdurch dem Gesetze rückwirkende Kraft beigelegt. Die Gesetzgebung nimmt als Regel an, „daß neuen Gesetzen keine rückwirkende Kraft beizulegen, und daß wohlerworbene Rechte durch neue Gesetze nicht berührt werden".[2] Indes soll nach §. 15 der Einleitung zum Allgemeinen Landrecht die authentische Deklaration nicht unter diese Regel fallen. Betreffs „wohlerworbener Rechte" kann alsdann eine Ausnahme eintreten, wenn die Bedingungen vorliegen, welche ausnahmsweise die Aufhebung eines solchen Rechtes rechtfertigen. Die Grundsätze der Gesetzgebungspolitik über die rückwirkende Kraft der Gesetze haben für das öffentliche Recht insofern nur eine eingeschränkte Bedeutung, als die Absicht des Gesetzgebers in diesem Bereich in der Regel dahin gerichtet ist, an die Stelle des in der fraglichen Beziehung bisher bestehenden öffentlichen Rechtes und des darauf gegründeten öffentlichen Rechtszustandes einen anderweitigen Rechtszustand zu setzen, wobei allerdings die bis dahin wohlerworbenen Privatrechte dritter Personen geschützt werden können.

γ) Auch für diejenigen, welche schon früher von dem Gesetze Kenntnis erhalten haben, beginnt die Verbindlichkeit[3] erst mit dem zu β gedachten Zeitpunkte.[4]

1873—74, Bd. II, Aktenst. Nr. 6, S. 2 ff., den Ber. der Just. Komm. des H. H. v. 13. Dez. 1873, ebenda Aktenst. Nr. 23, S. 114—115, und die Verhandl. darüber in der Sitz. des H. H. v. 16. Dez. 1873, ebenda Bd. I, S. 16—17, ferner die Verhandl. im A. H. in den Sitz. v. 27. u. 29. Jan. 1874 (Stenogr. Ber. 1873—74, Bd. I, S. 830 u. 896) und die Verhandl. im H. H. in der Sitz. v. 10. Febr. 1874 (Stenogr. Ber. 1873—74, Bd. I, S. 64—65). §. 1, Abs. 2 des Ges. v. 16. Febr. 1874 hat die entgegenstehenden Bestimmungen des Ges. v. 3. April 1846 und der Verordn. v. 1. Dez. 1866 u. v. 29. Jan. 1876 aufgehoben. §. 2 bestimmt, daß dasselbe mit dem 1. März 1874 in Kraft tritt. Für die Frage des Beginnes der verbindlichen Kraft der vor dem 1. März 1874 durch die Gesetzsammlung verkündeten Erlasse vgl. die Bestimmungen des §. 2 des Ges. v. 3. April 1846, bzw. des §. 2 der Verordn. v. 1. Dez. 1866 u. des §. 2 der Verordn. v. 29. Jan. 1867. Nach diesen beginnt die Gesetzeskraft der verkündeten Erlasse, wenn nicht in dem betr. Erlasse ein anderer Zeitpunkt festgesetzt ist: a) in dem Reg. Bez. Potsdam mit Berlin mit dem achten Tage, b) in den Reg. Bez. Frankfurt, Stettin, Magdeburg und Merseburg mit dem neunten Tage, c) in den Reg. Bez. Stralsund, Köslin, Posen, Breslau, Liegnitz und Erfurt mit dem elften Tage, d) in den Reg. Bez. Marienwerder, Bromberg, Oppeln und Minden mit dem zwölften Tage, e) in den Reg. Bez. Danzig, Münster und Arnsberg mit dem dreizehnten Tage, f) in den Reg. Bez. Königsberg und Gumbinnen, sowie in der Rheinprovinz mit dem vierzehnten Tage, g) in den durch das Ges. v. 20. Sept. 1866 der preuß. Monarchie einverleibten Landesteilen (Hannover, Kurhessen, Nassau und Frankfurt a. M.), sowie in den durch die Ges. v. 24. Dez. 1866 der preuß. Monarchie einverleibten Landesteilen (Schleswig-Holstein und den vormals bayerischen und hessischen Gebietsteilen) mit dem zwölften Tage nach dem Ablaufe desjenigen Tages, an welchem das betr. Stück der Gesetzsammlung in Berlin ausgegeben worden ist. Die Hohenzollernschen Lande sollen in dieser Beziehung als zur Rheinprovinz gehörig betrachtet werden (Allerh. Erl. v. 19. Sept. 1852, G. S. 1852, S. 588). Für die Jadegebiete beginnt die Gesetzeskraft der für dieselben erlassenen Gesetze und Verordnungen gleichfalls mit dem vierzehnten Tage von dem Ablaufe desjenigen Tages, an welchem das betr. Stück der Gesetzsammlung in Berlin ausgegeben worden ist (§. 3 des Ges. v. 14. Mai 1855, G. S. 1855, S. 306).

[1] Ges. v. 10. April 1872, §. 4 (G. S. 1872, S. 358).

[2] A. L. R., Einl., §§. 14 u. 51, Publ. Pat. v. 5. Febr. 1794, §. 8, Publ. Pat. v. 15. Nov. 1816, §. 5, sowie die übrigen Publ. Pat.

[3] Hiernach ist es so anzusehen, als wenn vor Eintritt des Zeitpunktes das Gesetz als solches noch nicht existierte, so daß weder ein Recht, noch eine Pflicht, sich danach zu richten, vorher zur Entstehung kommt. Nach Eintritt ist es gleichgültig, ob man das Gesetz kennt oder nicht (vgl. A. L. R., Einl., §§. 12 u. 13).

[4] Ges. v. 3. April 1846, §. 1; Verordn. v. 1. Dez. 1866, §. 3; Verordn. v. 29. Jan. 1867, §. 3. Um die gehörige Verbreitung der Gesetze

δ) Die Gemeinden und selbständigen Gutsbezirke sind zum Halten der Gesetzsammlung und des Amtsblattes ihres Regierungsbezirkes verpflichtet, jedoch können kleinere Verbände dieser Art von der Verpflichtung zeitweilig entbunden werden.[1]

d) Was die Polizeiverordnungen[2] betrifft, so bestehen über deren Verkündigung besondere Vorschriften.[3]

α) Bezüglich der ortspolizeilichen Vorschriften, zu deren Erlaß die mit der örtlichen Polizei beauftragten Behörden nach §. 5 des Gesetzes v. 11. März 1850[4] bzw. nach §. 5 der Verordnung v. 20. Sept. 1867 über die Polizeiverwaltung[5], und nach §. 6 des Gesetzes v. 7. Jan. 1870 über die Polizeiverwaltung im Herzogtum Lauenburg[6] berechtigt sind, haben die angeführten Paragraphen vorgeschrieben, daß die betreffenden Regierungen die erforderlichen Bestimmungen über die Art der Verkündigung, sowie über die Formen, von deren Beobachtung die Gültigkeit derselben abhängt, zu erlassen haben. Es hatte aber schon die Kabinettsorder v. 8. Febr. 1840[7] angeordnet, daß die Regierungen befugt sein sollten, die Art der Publikation kreis- und ortspolizeilicher Verordnungen innerhalb ihrer Verwaltungsbezirke mit verbindlicher Kraft

---

und der amtlichen Erlasse genügend sicherzu stellen und den Staatsangehörigen, für welche diese Publikationen bestimmt sind, ausreichende Gelegenheit zu bieten, von dem Inhalte derselben Kenntnis zu nehmen, ist durch eine Reihe von gesetzlichen Vorschriften die Verpflichtung zum Halten der Gesetzsammlung bzw. der Amtsblätter teils für die Behörden und die Mehrzahl der Beamten, teils für die Gemeinden und Bürgermeistereien, teils selbst auch für die Krüger, Gast- und Schankwirte angeordnet worden. In den im Jahre 1866 mit der Monarchie vereinigten Landesteilen bestand dagegen eine derartige Verpflichtung teils gar nicht, teils in geringerem Umfange als in dem bisherigen Gebiete des preuß. Staates. (Vgl. die Zusammenstellung der auf den Gegenstand bezüglichen gesetzlichen Bestimmungen in den Motiven des im Jahre 1872 den Kammern vorgelegten Gesetzentwurfs, in den Stenogr. Ber. des A. H. 1871—72, Anl. Bd. II, Aktenst. Nr. 202, S. 1152 ff., desgl. in den Motiven des den Kammern im Jahre 1872 abermals vorgelegten Gesetzentwurfs in den Stenogr. Ber. des A. H. 1872—73, Anl. Bd. I, Aktenst. Nr. 16, S. 105 ff.)

[1] Das Ges. v. 10. März 1873 (G. S. 1873, S. 41) hat unter Aufhebung aller bisherigen, über den Gegenstand erlassenen Vorschriften die betreffende Verpflichtung gleichmäßig für den ganzen Umfang der Monarchie, und zwar dahin geregelt, daß (vom 1. Jan. 1873 ab) nur die Gemeinden und selbständigen Gutsbezirke zum Halten der Gesetzsammlung und des Amtsblattes desjenigen Bezirks, in welchem sie belegen sind, verpflichtet sein sollen, und daß auch von dieser Verpflichtung die Bezirksverwaltungsbehörden (Regierungen, Landdrosteien), Gutsbezirke und kleinere Gemeinden auf Zeit entbinden dürfen. (Vgl. über dieses Gesetz den Ber. der Justizkomm. des A. H. v. 20. März 1872 in den Stenogr. Ber. des A. H. 1871—72, Anl. Bd. III, Aktenst. Nr. 301, S. 1054 ff., die Verhandl. im A. H. in den Stenogr. Ber. 1872—73, Bd. I, S. 144—150, 215—217, u. Bd. II, S. 738—742, u. die Verhandl. im H. H. in den Stenogr. Ber. 1872—73, Bd. I, S. 128—130.) Durch das Ges. v. 28. Febr. 1877 (G. S. 1877, S. 87) ist das Ges. v. 10. März 1873 auch für den Kreis Herzogtum Lauenburg in Wirksamkeit gesetzt worden. Über die Ausführung des Ges. v. 10. März 1873 vgl. den Erlaß des Just. Min. v. 29. April 1873 (Just. M. Bl. 1873, S. 127) und den Erlaß der Min. d. Inn. u. d. Fin. vom 30. April 1873 (M. Bl. d. i. Verw. 1873, S. 165 u. 166). Durch den Allerh. Erlaß v. 17. April 1874 (G. S. 1874, S. 128) ist die Einführung des ganzjährigen Abonnements für die Gesetzsammlung und die Amtsblätter unter Aufhebung der entgegenstehenden, das vierteljährige oder halbjährige Abonnement zulassenden Bestimmungen angeordnet worden. Vgl. dazu den (durch das Zirk. Reskr. des Min. d. Inn. v. 8. Mai 1874 publizierten) Staatsmin.-Beschluß v. 28. April 1874 (M. Bl. d. i. Verw. 1874, S. 117). Über die Lieferung von Freiexemplaren der Gesetzsammlung bzw. der Amtsblätter an die Behörden, sowie über den Preis derselben vgl. v. Rönne, Ergänz. und Erläut. der preuß. Rechtsbücher, 6. Ausg., Bd. I, S. 34 ff., u. Bd. IV (Nachtrag), S. 680. Über die Aufstellung der Hauptlisten über die zum Halten der Gesetzsammlung und der Amtsblätter Verpflichteten und der Gratisempfänger vgl. den Erlaß der Min. d. Fin. u. d. Inn. v. 11. Nov. 1874 (M. Bl. d. i. Verw. 1874, S. 277), und über den Bezug der Gesetzsammlung von seiten der Justizbehörden den Erlaß des Just. Min. v. 15. Dez. 1874 (Just. M. Bl. 1874, S. 348).

[2] Vgl. oben §. 114.

[3] Rosin, S. 254 ff. Das Reskr. des Min. d. Inn. v. 8. Nov. 1872 (M. Bl. d. i. Verw. 1872, S. 334) führt aus, daß in den Fällen, wo die Gesetze, insbesondere das Strafgesetzbuch, die Übertretung gewisser, von den Polizeibehörden zu erlassenden Polizeivorschriften mit Strafen bedrohen, die Polizeibehörden auch bei Erlaß derartiger Polizeivorschriften die für den Erlaß von Polizeiverordnungen allgemein festgesetzten Formen zu beobachten haben.

[4] G. S. 1850, S. 265.

[5] G. S. 1867, S. 1529.

[6] Offiz. Wochenblatt für Lauenburg 1870, S. 13.

[7] G. S. 1840, S. 32.

für das Publikum und für sämtliche Verwaltungs- und Justizbehörden zu bestimmen.[1] Das Ministerium des Innern hat nach Erlaß des Gesetzes v. 11. März 1850 die Regierungen ermächtigt, in dieser Beziehung das Erforderliche nach ihrem Ermessen festzusetzen, auch genehmigt, daß es bei den auf Grund der Kabinettsorder v. 8. Febr. 1840 bereits erlassenen Bestimmungen, soweit solche für den Zweck entsprechend zu erachten seien, sein Bewenden behalten könne.[2]

β) Die Kreisordnung v. 13. Dez. 1872 hat in §. 62 den Amtsvorstehern, in §. 78 auch den Landräten ein Polizeiverordnungsrecht übertragen. Hinsichtlich der kreispolizeilichen Verordnungen hat §. 78 a. a. O. zugleich vorgeschrieben, daß die Regierung berechtigt sei, die erforderlichen Bestimmungen über die Art der Verkündigung sowie über die Formen, von deren Beobachtung die Gültigkeit derselben abhängt, zu erlassen.[3] Später hat jedoch die Provinzialordnung v. 29. Juni 1875 in §. 82, Abs. 2 verordnet, daß der Oberpräsident an Stelle der Bezirksregierung über die Art der Verkündigung orts- und kreispolizeilicher Verordnungen sowie über die Formen, von deren Beobachtung die Gültigkeit derselben abhängt, zu bestimmen hat. In §. 80, Abs. 2 des Gesetzes v. 26. Juli 1880 über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung[4] ist jedoch der frühere Rechtsgrundsatz wieder hergestellt worden, daß der Regierungspräsident über die Art der Verkündigung orts- und kreispolizeilicher Vorschriften sowie über die Form, von deren Beobachtung die Gültigkeit derselben abhängt, zu bestimmen hat. Die gleiche Vorschrift gilt jetzt für die ganze Monarchie (L. V. G., §. 144, Abs. 2).

γ) Was die von den Regierungen gemäß §. 11 des Gesetzes v. 11. März 1850 bzw. §. 11 der Verordnung v. 20. Sept. 1867 über die Polizeiverwaltung und §. 12 des Gesetzes v. 7. Jan. 1870 über die Polizeiverwaltung im Herzogtum Lauenburg erlassenen Polizeivorschriften betrifft, so haben diese Paragraphen vorgeschrieben, daß der Minister des Innern[5] ermächtigt ist, die erforderlichen Bestimmungen über die Art der Verkündigung solcher Vorschriften sowie über die Formen, von deren Beobachtung die Gültigkeit derselben abhängt, zu erlassen. Infolgedessen hat der Minister des Innern durch Erlaß v. 6. Juni 1850[6] nähere Anordnungen über die Erfordernisse der Gültigkeit solcher Verordnungen getroffen und bestimmt, daß deren Verkündigung durch Aufnahme des ganzen Erlasses in das Regierungsamtsblatt bewirkt werden muß, wogegen jede außerdem erfolgende anderweitige Bekanntmachung, zu welcher die Behörden sich aus Gründen der Zweckmäßigkeit bewogen finden mögen, ohne Einfluß auf die gesetzliche Wirkung solcher Vorschriften sein soll. Für die neuerworbenen, durch die Gesetze v. 20. Sept. 1866 und v. 24. Dez. 1866 mit der Monarchie vereinigten Gebiete hat infolge des §. 11 der Verordnung v. 20. Sept. 1867 der Erlaß des Ministers des Innern v. 16. Nov. 1867[7] dieselben Anordnungen

---

[1] Dieselbe Befugnis hat die Kab. O. v. 8. Febr. 1840 dem Polizeipräsidium zu Berlin betreffs der lokalpolizeilichen Verordnungen für Berlin und dessen Polizeibezirk, jedoch unter der Beschränkung beigelegt, daß dasselbe zur Feststellung der Publikationsart zuvor die Genehmigung des Min. d. Inn. u. d. Pol. einzuholen habe.

[2] Die älteren, hierauf bezüglichen Vorschriften (v. Rönne, 4. Aufl., Bd. I, S. 399, Note 3) sind jetzt gegenstandslos. Daß die Nichtbeachtung der für die Publikation ortspolizeilicher Verordnungen vorgeschriebenen Förmlichkeiten die Ungültigkeit der ganzen Verordnung zur Folge hat (Erk. des Rhein. Rev.- u. Kassat.-Hofes und des Ob. Trib. v. 23. Febr. 1852 u. 15. Nov. 1855; Oppenhoffs Komment. zum Pr. Str. G. B., §. 332, Anm. 60), war schon im älteren Rechte feststehender Grundsatz.

[3] Das Reskr. des Min. d. Inn. v. 4. April 1874 (M. Bl. d. i. Verw. 1874, S. 109) erklärt, daß es einer allgemeinen Anweisung an die Regierungen zur Ausführung des §. 78 der Kreisordnung nicht bedürfe, sondern daß letztere die erforderlichen Bestimmungen über die Art der Verkündigung kreispolizeilicher Vorschriften sowie über die Formen, von deren Beobachtung die Gültigkeit derselben abhängt, zu erlassen haben. In diese Bekanntmachungen der Regierungen seien auch die entsprechenden Bestimmungen bezüglich der von den Amtsvorstehern auf Grund des §. 62 der Kreisordnung zu erlassenden ortspolizeilichen Vorschriften aufzunehmen.

[4] G. S. 1880, S. 311.

[5] In §. 12 des Ges. v. 7. Jan. 1870 für Lauenburg ist die Ermächtigung dem Ministerium für Lauenburg übertragen, nach Aufhebung dieses Ministeriums jedoch auf das preuß. Min. d. Inn. übergegangen (vgl. §. 3 des Ges. v. 23. Juni 1876, betr. die Vereinigung des Herzogtums Lauenburg mit der preuß. Monarchie, G. S. 1876, S. 170).

[6] M. Bl. d. i. Verw. 1850, S. 176.

[7] M. Bl. d. i. Verw. 1867, S. 364.

getroffen, wie der Erlaß v. 6. Juni 1850 für die Landesteile, für welche das Gesetz v. 11. März 1850 in Geltung steht. Für den jetzigen Kreis Herzogtum Lauenburg endlich hat auf Grund des §. 12 des Gesetzes v. 7. Jan. 1870 das (damalige) lauenburgische Ministerium durch die Bekanntmachung v. 7. Febr. 1870 [1] die Anordnungen über die zur Gültigkeit der von der Regierung auf Grund des gedachten Gesetzes erlassenen polizeilichen Vorschriften erforderlichen Bestimmungen getroffen. Danach ist die Verkündigung durch Aufnahme des ganzen Erlasses in das Offizielle Wochenblatt für Lauenburg vorgeschrieben und bestimmt worden, daß jede außerdem erfolgende anderweitige Bekanntmachung, zu welcher die Regierung sich aus Gründen der Zweckmäßigkeit bewogen findet, ohne Einfluß auf die gesetzliche Geltung solcher Vorschriften sein soll.

Die Polizeiverordnungen, zu deren Erlaß die Oberpräsidenten bzw. die Regierungspräsidenten zufolge der Bestimmungen der §§. 76 und 79 der Provinzialordnung v. 29. Juni 1875 bzw. der §§. 73 und 74 des Gesetzes v. 26. Juli 1880 über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung in denjenigen Landesteilen, für welche die gedachten Gesetze Geltung besitzen, berechtigt sind, müssen nach §§. 77 und 80 der Provinzialordnung v. 29. Juni 1875 und §. 76 des Gesetzes v. 4. Juli 1880 durch die Amtsblätter derjenigen Bezirke bekannt gemacht werden, in welchen dieselben Geltung erlangen sollen. Das jetzt für die ganze Monarchie geltende Recht enthält L. V. G., §. 140. Danach müssen die Polizeiverordnungen der Minister, der Oberpräsidenten und der Regierungspräsidenten veröffentlicht werden in den Amtsblättern derjenigen Regierungsbezirke, in denen sie Geltung erlangen sollen.

Als Erfordernisse gültiger Veröffentlichung bestimmt das Gesetz — es sind somit mangels eines dieser Erfordernisse Polizeiverordnungen als ungültig zu betrachten — folgendes:

1. Die Polizeiverordnung muß ausdrücklich als „Polizeiverordnung" bezeichnet sein;
2. bei Polizeiverordnungen der Minister muß der ausdrückliche Hinweis auf L. V. G., §. 136, bei solchen der Ober- und Regierungspräsidenten auf L. V. G., §. 137, bei Polizeiverordnungen über Strom-, Schiffahrts- und Hafenpolizei auf L. V. G., §. 138 in der Polizeiverordnung selbst enthalten sein;
3. bei Polizeiverordnungen der Ober- und Regierungspräsidenten muß ferner in der Polizeiverordnung selbst der Hinweis auf die der Verordnung zugrunde liegende Vorschrift des Gesetzes v. 11. März 1850, bzw. der Verordnung v. 20. Sept. 1867 oder des lauenburgischen Gesetzes v. 7. Jan. 1870 enthalten sein.

Was endlich den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Polizeiverordnung betrifft, so bestimmt jetzt L. V. G., §. 141 für die ganze Monarchie, in Übereinstimmung mit den Vorschriften, die bereits die Provinzialordnung und das Organisationsgesetz von 1880 enthielt, folgendes für die Polizeiverordnungen der Minister, Ober- und Regierungspräsidenten: Ist in einer gemäß §. 140 verkündeten Polizeiverordnung der Zeitpunkt bestimmt, mit welchem dieselbe in Kraft treten soll, so ist der Anfang ihrer Wirksamkeit nach dieser Bestimmung zu beurteilen; enthält aber die verkündete Polizeiverordnung eine solche Zeitbestimmung nicht, so beginnt ihre Wirksamkeit mit dem achten Tage nach dem Ablaufe desjenigen Tages, an welchem das betreffende Stück des Amtsblattes, welches die Polizeiverordnung verkündet, ausgegeben worden ist.

δ) Die bergpolizeilichen Vorschriften, zu deren Erlaß die Oberbergämter gemäß §. 197 des Allgemeinen Berggesetzes v. 24. Juni 1865 [2] berechtigt sind, müssen hiernach durch das Amtsblatt derjenigen Regierungen, in deren Bezirken sie Gültigkeit erhalten sollen, publiziert werden.

ε) Bezüglich der übrigen Verordnungen bestehen allgemeine Vorschriften über die Publikation nicht. Demgemäß muß angenommen werden, daß die Art der Publikation in das Ermessen des zum Erlaß der Verordnung berechtigten Staatsorganes gestellt ist. Die herrschende Lehre nimmt an, daß alle Verordnungen, welche Rechtssätze enthalten,

[1] Offiz. Wochenbl. f. Lauenburg 1870, Nr. 10, S. 41.

[2] G. S. 1865, S. 746.

wie Gesetze, also in der Gesetzsammlung zu publizieren sind und daß nur diese Publikation als die „vom Gesetze vorgeschriebene Form" (Verf. Urk., Art. 106, Abs. 1) anzuerkennen sei, demgemäß alle nicht in dieser Form publizierten „Rechtsverordnungen" nicht als „verbindlich" zu betrachten seien; „vom Gesetze vorgeschrieben" ist jedoch diese Form der Publikation für keine Art von Verordnungen, sie wird nur gefolgert aus dem behaupteten allgemeinen Rechtsgrundsatze, daß Rechtssätze nur durch Gesetz oder kraft Delegation des Gesetzgebers aufgestellt werden können.[1]

§. 116.

Prüfung der Rechtsgültigkeit der Gesetze und Verordnungen.[2]

I. Die Verfassungsurkunde bestimmt in Art. 106: a) daß Gesetze und Verordnungen verbindlich sind, wenn sie in der vom Gesetze vorgeschriebenen Form bekannt gemacht sind (Abs. 1), b) daß die Prüfung der Rechtsgültigkeit königlicher Verordnungen nicht den Behörden, sondern nur den Kammern zusteht (Abs. 2).

Die Entstehungsgeschichte dieses Artikels[3] ergibt, daß in dem der Nationalversammlung vorgelegten Verfassungsentwurf v. 20. Mai 1848 eine dem jetzigen Art. 106 entsprechende Bestimmung überhaupt nicht enthalten war. Dagegen heißt es in dem Art. 103 des Entwurfes der Verfassungskommission der Nationalversammlung: „Kein Gesetz, keine Verordnung ist verbindlich, wenn sie nicht zuvor in der vom Gesetze vorgeschriebenen Form bekannt gemacht worden ist"; dieser Satz wurde in die oktroyierte Verfassungsurkunde v. 5. Dez. 1848 als Abs. 1 des Art. 105 in folgender Fassung aufgenommen: „Gesetze und Verordnungen sind nur verbindlich, wenn sie zuvor in der vom Gesetze vorgeschriebenen Form bekannt gemacht worden sind." Bei der Revision der Verfassung wurden dann die Worte „nur" und „zuvor" als überflüssig gestrichen und es wurde der Satz als Abs. 1 des jetzigen Art. 106 in die Verfassungsurkunde v. 31. Jan. 1850 aufgenommen.[4] Dagegen war weder in den früheren Entwürfen, noch in der oktroyierten Verfassungsurkunde v. 5. Dez. 1848 eine dem Abs. 2 des jetzigen Art. 106 entsprechende Bestimmung enthalten. Bei der Revision der Verfassung hatte zwar die Erste Kammer die Hinzufügung einer solchen Bestimmung beschlossen, doch wurde dies von der Zweiten Kammer abgelehnt.[5] Als jedoch die königliche Bot-

---

[1] S. über die ganze große Streitfrage oben S. 1—2, dort auch die Literatur; s. auch G. Meyer-Anschütz, Lehrb., S. 574, Note 9. Gegen die herrschende Lehre (Laband, Häuel, G. Meyer, Anschütz, O. Meyer, Hubrich, Schulze, Binding, Gierke) s. die Ausführungen von Arndt, Verf. Urk., S. 364 f. und in zahlreichen anderen Erörterungen, bes. Verordnungsrecht, S. 210 ff.; ferner Löning, Seydel, Rosin, Zorn, Bornhak. Vgl. auch die Entsch. d. Reichsger. in Zivils. 40, 68; 42, 314; 44, 76; 48, 84; dazu Laband im Arch. f. öfftl. R., Bd. XVIII, S. 305 ff.

[2] Literaturangaben bei Bischof in der Zeitschr. f. Zivilrecht u. -prozeß (Gießen 1859), Bd. XVI, S. 245 ff., 585 ff., und bei G. Meyer-Anschütz, Staatsrecht, §. 173, S. 630 ff.

[3] Vgl. v. Rönnes Bearbeitung der Verf. Urk. zu Art. 63 u. 106, S. 121—126, 205—208 und dess. Verf. Aufsatz in Aegidis Zeitschr. f. D. St. R., Bd. I, S. 390—395. Scharf ablehnend kritisiert v. Schulze, Pr. St. R., II, S. 46 f., den Abs. 2 des Art. 106 als „absolutistischen Überrest des positiven preuß. Staatsrechts. S. a. Schwartz, Verf. Urk., S. 333; Arndt, Verf. Urk., S. 363 ff.; R. John, Rechtsgültigkeit und -verbindlichkeit publizierter Gesetze u. Verordnungen, in Aegidis Zeitschr. f. D. St. R., Bd. I, S. 244 ff. Die bei Interpretation des Art. 106, Abs. 2 von den Schriftstellern erörterte Frage, ob der König, gestützt auf diese Verfassungsvorschriften, durch Verordnung die Verfassung aufheben könne, entzieht sich jeder rechtlichen Erörterung. Für Staatsstreiche, selbst wenn sie politisch unbedingt notwendig wären, versagt das Staatsrecht.

[4] Dieser Satz entspricht auch dem §. 10 der Einl. zum A. L. R.: „Das Gesetz erhält seine rechtliche Verbindlichkeit erst von der Zeit an, da es gehörig bekannt gemacht worden." Vgl. auch Art. 1 des Code Napoléon.

[5] Die 1. Kammer hat folgende Bestimmung beschlossen: „Entstehen Zweifel darüber, ob gehörig verkündigte, ohne Mitwirkung der Kammern erlassene Gesetze oder Verordnungen dieser Mitwirkung der Kammern bedurften, so steht nur den Kammern zu, über die Gültigkeit solcher Gesetze und Verordnungen Beschlüsse zu fassen." Nachdem die 2. Kammer die Aufnahme dieser Bestimmung abgelehnt hatte, beschloß die 1. Kammer anderweitig deren Beibehaltung, jedoch mit Weglassung der Worte „Gesetze oder" bzw. „Gesetze und", was jedoch ebenfalls von der 2. Kammer abgelehnt wurde.

schaft v. 7. Jan. 1850 (Proposition XIII) die Aufnahme einer solchen Bestimmung in die Verfassungsurkunde forderte, ließen die Revisionskammern sich bewegen, diese, und zwar in der jetzigen Fassung des Abs. 2 des Art. 106, in die Verfassungsurkunde aufzunehmen. Die Proposition XIII hatte die Annahme folgender Bestimmung verlangt: „Die Rechtsgültigkeit gehörig verkündeter Verordnungen kann nur von den Kammern zur Erörterung gezogen werden." Die Motive begründeten dies damit, daß die Grenze zwischen dem Gebiet der Gesetzgebung und dem der Verordnungen, welche die Vollziehung der Gesetze vermitteln, in vielen Fällen schwer zu ziehen sei, daß diese Schwierigkeit sich um so mehr zeigen werde, als sich unter der früheren Regierungsform keine Veranlassung dargeboten habe, die betreffenden Grundsätze näher zu entwickeln. Die Kammern seien berufen, ihre verfassungsmäßigen Rechte auch in dieser Beziehung zu wahren, solange keine derselben behaupte, daß durch Erlaß einer Verordnung in das Gebiet der Gesetzgebung eingegriffen sei, müßten die Gerichte und die anderen Behörden die Verordnung als verfassungsmäßig erlassen um so mehr ansehen, als entgegengesetzten Falles die drei Faktoren der Gesetzgebung, obgleich sie übereinstimmend der Ansicht waren, daß eine bloße Verordnung genüge, zum Erlaß eines Gesetzes genötigt werden könnten, welches bestimmte, daß es zur Regelung der Angelegenheit, über welche die Verordnung ergangen sei, eines Gesetzes nicht bedürfe. Die Möglichkeit, daß bis zu dem Zusammentritt der Kammern eine Verordnung vollzogen werden müsse, zu deren Erlaß dieselben ihre Mitwirkung in Anspruch nehmen, sei bei der Verantwortlichkeit der Minister für Verfassungsverletzungen weit weniger bedenklich als die Eventualität, daß verfassungsmäßig erlassene und als solche von den Kammern ausdrücklich oder stillschweigend anerkannte Verordnungen von den Behörden tatsächlich außer Anwendung gesetzt würden. Die Behörden müßten sich von Fragen fernhalten, die ihrer Natur nach lediglich dem Gebiet der gesetzgebenden Gewalten angehören. Die Kammern beschlossen nunmehr die vorgeschlagene Proposition zwar nicht in der verlangten, wohl aber in derjenigen Fassung anzunehmen, welche jetzt der Abs. 2 des Art. 106 enthält, insbesondere also mit der Beschränkung auf königliche Verordnungen, also sowohl auf Notverordnungen gemäß Art. 63 als auf königliche Verordnungen gemäß Art. 45, so daß also die Prüfung der Rechtsgültigkeit aller nicht vom König selbst erlassenen Verordnungen, insbesondere der Verordnungen der Minister, den Behörden durch den Abs. 2 des Art. 106 nicht entzogen ist.[1]

Nach den Bestimmungen des jetzigen Art. 106 der Verfassungsurkunde kann nun zunächst darüber kein Zweifel obwalten, daß keine Behörde das Recht hat, eine Prüfung darüber anzustellen, ob ein gehörig verkündetes Gesetz oder eine gehörig verkündete königliche Verordnung an sich notwendig oder zweckmäßig sei oder nicht; vielmehr gehört die Prüfung dieser Frage und die Entscheidung hierüber lediglich der Gesetzgebung an und muß deshalb ausschließlich dem Befinden der Faktoren der gesetzgebenden Gewalt anheimfallen. Verschieden hiervon ist allerdings die Frage nach der Rechtsgültigkeit gehörig verkündeter Gesetze und königlicher Verordnungen. In dieser Beziehung kann es nun aber nach den Bestimmungen des Abs. 1 des Art. 106 der Verfassungsurkunde nicht in Zweifel gezogen werden, daß die Behörden, insbesondere auch die Gerichte, grundsätzlich nicht bloß berechtigt, sondern auch verpflichtet sind, bei der Anwendung eines Gesetzes oder einer königlichen Verordnung[2] die Vorfrage zu prüfen und darüber zu

---

[1] Auch in der Beschränkung der Bestimmung des Abs. 2 des Art. 106 auf königliche Verordnungen ist die Bestimmung gegen den Antrag des Zentralausschusses der 2. Kammer zur Annahme gelangt, welcher die Ablehnung der Proposition XIII empfohlen hatte, indem er hierfür insbesondere geltend machte, „daß der Richter durch die ihm nachzulassende Prüfung keineswegs über die Sphäre seiner Wirksamkeit hinausgehe, die ihn verpflichte, nur das zur Grundlage seiner Entscheidungen zu machen, was er nach seinem besten Wissen und Gewissen für verbindliche Norm erachte, und weil ihm insbesondere nicht entzogen werden dürfe, zu prüfen, ob eine oktr. Verordnung der Verfassung zuwiderlaufe, wogegen der in Rede stehende Zusatz die Bestimmung des Art. 63 in das Maßlose erweitern und den Sinn für die Heiligkeit des Gesetzes mehr schwächen würde, als die Abweichungen der Entscheidungen verschiedener Gerichtshöfe, und das Ansehen des Richterstandes mehr herabwürdige, als diese."

[2] Nur von königlichen Verordnungen, nicht auch von Verordnungen der Minister oder anderer Behörden ist in dem Art. 106, wie auch dessen oben mitgeteilte Entstehungsgeschichte er-

entscheiden, ob das Gesetz oder die königliche Verordnung von den gesetzgebenden Faktoren bzw. von dem Könige ausgegangen und in der vom Gesetze vorgeschriebenen Form bekannt gemacht worden sei.[1] Denn da, wo diese Frage zu verneinen wäre, liegt eine rechtlich verbindliche Rechtsnorm überall gar nicht vor, es kann daher auch von deren Anwendung keine Rede sein. Dieser unzweifelhaft feststehende Rechtsgrundsatz findet im geordneten Staatswesen und insbesondere auch nach preußischem Staatsrecht seine Anwendung gemäß den verfassungsmäßigen und gesetzlichen Vorschriften über die Publikation. Aus der Publikation in der Gesetzsammlung ergibt sich, daß ein rechtsverbindliches Gesetz bzw. eine königliche Verordnung vorliegt. Demgemäß hat die Anwendung durch die Behörden zu erfolgen. „Die Wiedergabe der Gesetzesurkunde im Gesetzblatt hat die Eigenschaft der Authentizität: der publizierte Gesetzestext gilt für jeden, den er angeht (Gerichte, Verwaltungsbehörden, Untertanen) mit einer unwiderleglichen Rechtsvermutung als echt, bis er berichtigt ist.“[2] Ein Prüfungsrecht ist hier nur insoweit rechtlich denkbar, als die Erfordernisse der Publikation einer Prüfung unterworfen werden dürfen. Die gesetzmäßige Verkündung der Gesetze und königlichen Verordnungen erfordert aber nicht bloß, daß der Abdruck des Gesetzes oder der Verordnung in der Gesetzsammlung erfolgt sei, sondern es kommt bei königlichen Verordnungen außerdem noch in Betracht, ob die Vorschriften der Verfassungsurkunde Art. 44 bzw. Art. 63 über die Gegenzeichnung eines Ministers bzw. des gesamten Staatsministeriums beobachtet worden sind. Dagegen besteht bei Gesetzen ein Prüfungsrecht darüber nicht, ob eine ausdrückliche Bezugnahme auf die Zustimmung der Kammern im Eingang des Gesetzes erfolgt sei; ebensowenig bei Notverordnungen, ob eine Bezugnahme auf Art. 63 erfolgt sei. Denn in beiden Punkten handelt es sich nicht um rechtlich notwendige Erfordernisse. Dagegen muß bei Verordnungen die ministerielle Gegenzeichnung allerdings geprüft werden. Denn eine Verordnung ohne Gegenzeichnung eines verantwortlichen Ministers bzw. (Art. 63) des gesamten Staatsministeriums ist überall gar keine der rechtlichen Anwendung fähige Rechtsnorm. Insbesondere kann es auf die Benennung, welche ein nicht gegengezeichneter, wenn auch publizierter königlicher Erlaß sich selbst beilegt, gar nicht ankommen. Art. 44 bzw. Art. 63 der Verfassungsurkunde erfordern unbedingt die Gegenzeichnung; wo solche fehlt, ist auch ein verkündeter Erlaß keine Verordnung im Sinne des Art. 106 der Verfassungsurkunde. Auf nicht

---

gibt, die Rede; letztere unterliegen bezüglich ihrer Rechtmäßigkeit der Prüfung der Behörden, die zur Anwendung berufen sind, nach Maßgabe der unten festzustellenden Grundsätze (vgl. auch Zöpfl, Grundsätze des allgem. u. D. Verf. R., 4. Ausg., Bd. II, S. 639; 5. Ausg., S. 594).

[1] Zur Prüfung der Frage, ob ein Gesetz oder eine Verordnung von dem Gesetzgeber ausgegangen bzw. gehörig publiziert sei, sind die Behörden grundsätzlich, somit auch im absoluten Staate befugt und verpflichtet; denn auch hier ist nicht jeder beliebige formlose Befehl des Königs bindende Norm für die Gerichte. Vgl. v. Schulze, Pr. St. R., Bd. II, S. 40. In diesem Sinne hat auch das Obertribunal in dem Erk. vom 3. Febr. 1871 (Striethorsts Arch., Bd. 81, S. 110, Nr. 22) ausgeführt, daß nur die Prüfung der Rechtsgültigkeit gehörig verkündigter königl. Verordnungen den Behörden nach Art. 106 der Verf. Urk. nicht zustehe, wogegen die gehörige Verkündigung derselben stets die Bedingung ihrer Gültigkeit sei. Vgl. auch Förster, Theorie und Praxis des preuß. Privatrechts, 2. Aufl., Bd. I, §. 9, S. 33 ff., welcher bemerkt: „Die Gültigkeit eines Gesetzes hat eine doppelte Voraussetzung, die eine liegt in seinem Inhalte, die andere in seiner Form. Es ist natürlich, daß über jene leicht Zweifel entstehen können. Um nun solche Zweifel in den Grenzen derjenigen Staatsorgane zu halten, die die nächstberechtigten sind, d. h. zwischen dem König und dem Landtage, und um zu verhindern, daß er auch in die unteren Organe der Staatsregierung dringe, ist die Bestimmung des Abs. 2 des Art. 106 der Verf. Urk. ergangen. Es dürfen also auch nicht die Gerichte eine Prüfung der inneren Rechtsgültigkeit vornehmen, obschon sie nach Art. 86 keiner anderen Autorität als der des Gesetzes unterworfen sein sollen. Dadurch ist ihnen ein wesentlicher Teil ihres Berufes entzogen. Der preuß. Richter muß jede königl. Verordnung befolgen, wenn sie nur gehörig bekannt gemacht worden ist. Die gehörige Bekanntmachung hat er aber unbedingt zu prüfen. Sein juristisches Dasein erhält hiernach das Gesetz erst durch die königl. Vollziehung, welcher die Gegenzeichnung eines Ministers hinzutreten muß, und zweitens durch die Veröffentlichung.“

[2] So G. Meyer-Anschütz, Lehrb., S. 567 f., 654, dazu aber die Bemerkung von Anschütz, S. 568, Note 14, und Laband[5], II, S. 50 ff.

gegengezeichnete, wenngleich publizierte Erlasse findet daher auch dasjenige gar keine Anwendung, was der Art. 106 vorschreibt, sondern sie stehen gänzlich außerhalb der Verfassung und sind überhaupt gar nicht verbindlich. Deshalb sind die Behörden und insbesondere die Gerichte berechtigt wie verpflichtet, sich auch der Prüfung zu unterziehen, ob eine verkündete Verordnung den vorstehend gedachten Voraussetzungen entspricht, ohne deren Vorhandensein von einer Verordnung, auf welche die Bestimmung des Art. 106, Abs. 1 der Verfassungsurkunde zur Anwendung gebracht werden könnte, überall nicht die Rede sein kann. Auf Gesetze dagegen finden diese Sätze keine Anwendung. Eine Gegenzeichnung von Gesetzen erfolgt tatsächlich, hat aber keinerlei rechtliche Bedeutung. Denn die Gegenzeichnung bedeutet staatsrechtlich die Übernahme der Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament. Eine solche ist konstitutionelles Prinzip bei Verordnungen als Korrelat der Unverantwortlichkeit des Monarchen. Auf Gesetze aber ist dieser Gedanke ganz unanwendbar, denn für Gesetze trägt die Verantwortung kein Minister, sondern das Parlament selbst.[1] Ferner sind die Behörden nicht berechtigt, sich einer Prüfung der sonstigen Rechtsgültigkeit in gesetzlicher Form publizierter Gesetze oder königlicher Verordnungen zu unterziehen; vielmehr steht ein solches materielles Prüfungsrecht nur den Kammern zu. In betreff der auf Grund des Art. 63 erlassenen Notverordnungen dürfen somit die Behörden sich nicht damit befassen, zu untersuchen und darüber zu entscheiden, ob die Verordnung eine dringliche war und unter eine der beiden allein statthaften Kategorien fällt, ebensowenig, ob ihr Inhalt der Verfassung zuwiderläuft, ob sie innerhalb der allein dafür zugelassenen Zeit, wo die Kammern nicht versammelt waren, erlassen worden ist. Bezüglich der königlichen Verordnungen des Art. 45 sind die Behörden jedoch nicht berechtigt, zu prüfen, ob deren Inhalt dem auszuführenden Gesetze entspricht und ob die Verordnung in das Gebiet der Gesetzgebung übergreift. Die Prüfung der Behörden hat sich mithin sowohl bei Gesetzen[2] als bei

---

[1] Übereinst. Arndt, Verf. Urk., S. 369; Anschütz in v. Holtzendorff-Kohlers Enzykl., Bd. IV, S. 158. Anderer Ansicht war v. Rönne, der hierüber in der 4. Aufl. ausführte (I, S. 405, Note 3): „Es kann zwar nicht in Abrede gestellt werden, daß die ministerielle Gegenzeichnung, sowie auch die Klausel in den enuntiativen Eingangsworten eines Gesetzes ‚mit Zustimmung der beiden Häuser des Landtages', und endlich bei oktroyierten Verordnungen die Bezugnahme auf den Art. 63 der Verf. Urk., nicht zur Publikation, sondern zur Promulgation gehören; wenn indes hieraus gefolgert worden ist (vgl. Dulheuer, Die Elemente des Preuß. Rechts, S. 10, Note 15), daß die Behörden nicht das Recht haben, das Vorhandensein der gedachten Essentialien eines Gesetzes oder einer Verordnung zu prüfen, so kann dem nicht beigetreten werden. Der Art. 106 der Verf. Urk. bestimmt keineswegs, daß den Behörden nur das Recht zusteht, die gesetzmäßige Publikation zu prüfen, sondern er bestimmt vielmehr zweierlei, nämlich: a) daß Gesetze und Verordnungen nur dann verbindlich sind, wenn sie in der vom Gesetze vorgeschriebenen Form bekannt gemacht worden (Publikation), und b) daß die Prüfung der Rechtsgültigkeit gehörig verkündeter königlicher Verordnungen den Behörden nicht zusteht. Hieraus folgt aber gerade, daß den Behörden die Prüfung der Promulgation keineswegs unbedingt entzogen sein soll. Denn wäre dies beabsichtigt worden, so hätte es nur des ersten Satzes des Art. 106 bedurft und der zweite Satz würde ganz überflüssig sein. Das Wort ‚Rechtsgültigkeit' in diesem letzteren soll vielmehr nur bezeichnen, daß die Behörden sich mit der Frage der materiellen Verfassungsmäßigkeit königl. Verordnungen nicht befassen dürfen. Dagegen ist ihnen weder verboten, die formelle Frage zu untersuchen, ob ein Gesetz oder eine Verordnung in gesetzmäßiger Form publiziert worden, noch auch zu prüfen, ob sie wirklich die Eigenschaft von Gesetzen oder Verordnungen besitzen, d. h. ob sie äußerlich diejenigen Bedingungen erfüllen, welche hierzu von der Verfassung vorausgesetzt werden und ohne deren Vorhandensein sie sich zwar den Namen beilegen mögen, aber im Sinne der Verfassung dessenungeachtet weder Gesetze noch Verordnungen, sondern ein verfassungsmäßig gar nicht existierendes Produkt sind. Vgl. auch Stahls Philosophie des Rechts, 3. Aufl., Bd. II, Abt. 2, S. 10. Daß auch die Staatsregierung bisher wenigstens von dieser Auffassung ausgegangen ist, ergibt sich daraus, daß seit Emanation der Verf. Urk. keine Gesetze und keine Verordnungen publiziert worden sind, welche nicht den verfassungsmäßigen Erfordernissen betreffs der Gegenzeichnung bzw. der enuntiativen Eingangsworte entsprächen." — Diese Deduktion ist richtig für Verordnungen, nicht aber für Gesetze. Oder sollen die Behörden etwa prüfen, ob die Abstimmung durch ein beschlußfähiges Haus erfolgte, ob der Präsident die Abstimmung richtig vorgenommen hat? S. auch Bornhak, Bd. I, S. 553 f.

[2] Die in der D. Gerichtsztg. (Jahrg. 1863, Nr. 26, S. 108, Jahrg. 1864, Nr. 50, S. 200) ausgesprochene Ansicht, daß nach der Verf. Urk. in dieser Beziehung ein Unterschied zwischen Ge-

königlichen Verordnungen auf die Beobachtung der Form der Verkündigung (Publikation) zu beschränken; sie darf dagegen niemals in das Materielle des Gesetzes oder der Verordnung eingehen.[1]

Da die Verfassung des Deutschen Reiches keine dem Art. 106 der preußischen Verfassungsurkunde entsprechende Bestimmung enthält, so kann der rein positiv preußische Satz dieses Artikels auch im preußischen Staate auf Reichsgesetze und Reichsverordnungen nicht zur Anwendung gebracht werden[2]; da die Reichsverfassung überhaupt gar keine Bestimmungen über das Prüfungsrecht hinsichtlich der Reichsgesetze und Reichsverordnungen enthält, so sind in dieser Beziehung lediglich die allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätze maßgebend.

Hierüber führte v. Rönne, 4. Aufl., Bd. I, S. 407 ff. aus: „Die Ansicht, daß den Gerichten nur die Befugnis zustehe, zu untersuchen, ob die formellen Erfordernisse der Publikation erfüllt seien[3], ist von der Mehrzahl der deutschen Staatsrechtslehrer verworfen worden, welche vielmehr annehmen, daß dem Richter auch das Recht gebühre, das verfassungsmäßige Zustandekommen der Gesetze und die materielle Gesetzmäßigkeit der Verordnungen zu untersuchen und darüber zu entscheiden.[4] Diese

---

setzen und Verordnungen zu machen sei und daß nur bei letzteren, nicht aber bei ersteren das richterliche Prüfungsrecht ausgeschlossen sei, beruht auf unrichtiger Anschauung. Das Prüfungsrecht ist bei beiderlei Gattungen ganz dasselbe, d. h. ein rein formelles. Wenn der Abs. 2 des Art. 106 das materielle Prüfungsrecht der Behörden schon bei königl. Verordnungen den Behörden verbietet und nur den Kammern gestattet, so versteht sich dies Verbot bei Gesetzen ganz von selbst, weil dasselbe hier bereits von den (dazu allein zuständigen) Kammern ausgeübt worden ist und die Behörden in dieser Beziehung nicht mehr Rechte haben können als die Kammern. Vgl. die Abhandl. in Aegidis Zeitschr. f. D. St. R., Bd. I, Heft 3, S. 398, Note 24; desgl. John in der Abhandl. a. a. O., Bd. I, Heft 3, S. 267—268.

[1] Die v. Rönnesche Ansicht, gegen welche sich der Aufsatz eines Anonymus (E. A. Chr.) in Aegidis Zeitschr. f. D. St. R., Bd. I, S. 179 ff. richtet, ist näher ausgeführt und begründet in dem a. a. O., S. 385 ff. abgedruckten Aufsatze: „Über das richterliche Prüfungsrecht bezüglich der Rechtsgültigkeit von Gesetzen und Verordnungen nach preuß. Staatsrecht." Gegen die Ausführungen des erwähnten Anonymus vgl. auch John, Rechtsgültigkeit und Verbindlichkeit publizierter Gesetze und Verordnungen nach den Grundsätzen des preuß. Staatsrechts, a. a. O., S. 244 ff., und gegen die beiden vorgedachten Aufsätze: E. A. Chr., Zur Entstehungsgeschichte und Auslegung des Art. 106 der preuß. Verfassung. Eine Entgegnung auf die Aufsätze von John und v. Rönne im 3. Hefte der Zeitschr. f. D. St. R. (Hamburg 1866). Mit v. Rönne übereinstimmend E. H. in der D. Gerichtsztg., Jahrg. 1866, S. 95—96. Die richtige Ansicht bei v. Schulze, Pr. St. R., Bd. II, S. 46, G. Meyer-Anschütz, S. 654, und Bornhak[2], I, S. 555, daß, zufolge des Art. 106 der Verf. Urk., das Prüfungsrecht aller Behörden, auch der Gerichte, sich lediglich auf die Frage beschränke, ob die formellen Erfordernisse der Publikation, d. h. Verkündigung in der Gesetzsammlung und Gegenzeichnung eines verantwortlichen Ministers, vorliegen. Letzteres muß überdies noch, wie oben ausgeführt, auf Verordnungen eingeschränkt werden. Über die dem A. H. 1861 überreichte Petition auf Aufhebung des Art. 106 der Verf. Urk. vgl. Waldeck, in den Stenogr. Ber. des A. H. 1861, Bd. II, S. 626 ff.

[2] Vgl. v. Schulze, Pr. St. R., Bd. II, S. 47; G. Meyer-Anschütz, §. 173; Fr. v. Holtzendorff, Reichsstrafr. u. Landesstrafr. in Deutschland, 1871, S. 16 ff.; Förster, Theorie und Praxis des preuß. Privatr., Bd. I, S. 34, Anm. 2. — Vgl. auch Laband, St. R.[5], Bd. II, S. 442, welcher insbesondere (S. 122) bemerkt, daß die landesgesetzlichen Vorschriften über das Recht der Behörden, die Rechtsgültigkeit gehörig verkündeter landesherrlicher Gesetze oder Verordnungen zu prüfen, wie sie z. B. der Art. 106 der preuß. Verf. Urk. aufstellt, sich nicht auf das Verhältnis der vom Einzelstaate angeordneten Rechtssätze zu den von einer übergeordneten Gewalt ausgehenden Anordnungen, sondern auf die Betätigung der Gesetzgebungsbefugnis innerhalb der Machtsphäre des Einzelstaates beziehen.

[3] Diese Ansicht verteidigen insbesondere: Linde, Arch. für zivil. Praxis, Bd. XVI, S. 305 ff.; Stabel (Vortrag über Französ. Zivilr., 1843, S. 23); Zöpfl (Grundsatz des allgem. und D. St. R., 4. Aufl., Bd. II, S. 629 ff., 5. Aufl., Bd. II, §. 451, S. 577 ff.); v. Held (System des Verf. R., Bd. II, S. 95 ff.); Stahl (Philosophie des Rechts, 3. Ausg., Bd. II, Abt. 2, S. 670 ff.); Bischof (in der Gießener Zeitschr., N. F., Bd. XVI, S. 235 ff., Bd. XVII, S. 104 ff., 253 ff., 448 ff., Bd. XVIII, S. 129 ff., 302 ff., 393 ff.); v. Kaltenborn (Einl. in das konstit. Verf. R., S. 351 ff.); Böhlau, Mecklenburg. Landr., Bd. I, §. 50; Ulmann, Zur Frage des richterl. Prüfungsr. hinsichtlich der inneren Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Verordnungen, in der Zeitschr. für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. XXIV, S. 333 ff.

[4] Diese Ansicht erachten für die richtige: C. S. Zachariä, Arch. für zivil. Praxis, Bd. XVI, S. 142 ff.; C. G. Wächter, Handb. des im Königr. Württemberg geltenden Privatr., Bd. II, §. 7, S. 26, und im Arch. für zivil. Praxis, Bd. XXIV, S. 238, Note; Jordan, Arch. für zivil. Praxis, Bd. VIII, S. 214; Pfeiffer, Prakt. Ausführungen, Bd. II, S. 385 ff., Bd. III, S. 279 ff., und dessen Schrift: Die Selbständigkeit und Unabhängigkeit des Richteramtes, 1851; Klüber, Öffentl. R. des D. B., S. 555, und dessen Schrift: Die Selbständigkeit des Richteramtes, 1832;

als richtig anzuerkennende Ansicht der großen Mehrzahl der deutschen Staatsrechtslehrer ist auch entscheidend für die Frage des richterlichen Prüfungsrechtes hinsichtlich der Reichsgesetze und Reichsverordnungen. Die Gerichtshöfe sind daher bei der Anwendung des Gesetzes auf die zu ihrer Entscheidung gelangenden Streitsachen, wenn es sich um die Anwendung eines Reichsgesetzes oder einer Reichsverordnung handelt, berufen, zu prüfen: a) ob ein Reichsgesetz verfassungsmäßig entstanden, und b) ob eine Reichsverordnung gesetzmäßig ist. Sie sind mithin so berechtigt als verpflichtet, nicht bloß die Frage der gehörigen Verkündigung und der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, sondern auch die Frage zu prüfen, ob das Reichsgesetz, um dessen Anwendung es sich handelt, die Zustimmung des Bundesrates und des Reichstages erhalten hat, und ob es, wenn einer der Fälle vorliegt, in welchen die einfache Mehrheit der Stimmen im Bundesrate nicht ausreicht, von diesem in derjenigen Form und mit derjenigen Stimmenmehrheit genehmigt worden ist, welche die Reichsverfassung für diesen Fall vorgeschrieben hat. Wo es sich aber um die Anwendung einer Reichsverordnung handelt, sind die Gerichte nicht nur berechtigt, zu prüfen, ob dieselbe von der zu deren Erlaß zuständigen Instanz ergangen ist, sondern auch, ob sie die einer Reichsverordnung gezogenen Grenzen innehält und ob sie mit den Reichsgesetzen bzw. der Reichsverfassung im Einklange steht, also ob sie gesetzmäßig ist. Die Gerichte sind aber ferner auch berechtigt, im gegebenen Falle zu untersuchen, ob ein Reichsgesetz einen materiell verfassungsmäßigen Inhalt hat. Aus der Bestimmung des Art. 2 der Reichsverfassung, daß „das Reich das Recht der Gesetzgebung nach Maßgabe des Inhalts der Reichsverfassung ausübt", ergibt sich nämlich selbstredend, daß jedes Reichsgesetz mit der Reichsverfassung in Übereinstimmung stehen muß. Es ist daher erstlich erforderlich, daß das Gesetz in den von der Reichsverfassung vorgeschriebenen Formen und innerhalb der Befugnisse (Zuständigkeit) des Reiches erlassen ist; denn anderen Falles ist es kein Gesetz „nach Maßgabe des Inhaltes der Reichsverfassung", sondern ein Gesetz unter Abänderung, sonst aber unter Verletzung derselben. Als zweites Erfordernis tritt die gehörige Verkündigung unter der Gegenzeichnung des Reichskanzlers hinzu; denn da, wo diese Voraussetzung fehlt, besitzt das Gesetz, zufolge des zweiten Satzes des Art. 2 der Reichsverfassung, keine „verbindliche Kraft". Die bloße Verkündigung eines Gesetzes kann die Zustimmung des Bundesrates und des Reichstages nicht ersetzen;

Reyscher, Zeitschr. für D. R., Bd. II, S. 166; Puchta, Pandekten, Bd. I, §. 15; Windscheid, Pandekten, 4. Aufl., Bd. I, §. 14; Stobbe, Handb. des D. Privatr., Bd. I, §. 18; Beseler, System des gem. D. Privatr., 3. Aufl., Bd. I, §. 19; Bluntschli, Allgem. St. R., 2. Ausg., Bd. I, S. 488 ff.; R. v. Mohl, Krit. Zeitschr. für Rechtswissensch. u. Gesetzgeb. des Auslandes, Bd. XXIV, S. 117 ff. und Staatsr., Völkerr. u. Politik, Bd. I, S. 66 ff.; G. A. Zachariä, D. St. u. B. R., 3. Aufl., Bd. II, §. 175, S. 243 ff.; v. Gerber, Grundzüge des D. St. R., 3. Aufl., S. 159 ff.; v. Schulze, Pr. St. R.², Bd. II, S. 39 ff.; G. Meyer, Lehrb. des D. St. R., §. 173; Vollert, Zeitschr. für die ges. Staatswissenschaft, Bd. X, S. 586 ff.; Gneist, in dem Gutachten für den vierten D. Juristentag auch unter dem Separattitel: „Soll der Richter auch über die Frage zu befinden haben, ob ein Gesetz verfassungsmäßig zustande gekommen", 1863. — Auf Grund dieses Gutachtens und der Gutachten der beiden anderen Referenten (v. Stubenrauch und Jaques) hat der vierte D. Juristentag (in seiner Sitz. v. 35. Aug. 1863) folgende Beschlüsse gefaßt: a) Der Richter hat im gegebenen Falle über das verfassungsmäßige Zustandekommen der Gesetze und Verordnungen zu entscheiden. b) Der Richter hat ein Gesetz nur insoweit zur Anwendung zu bringen, als sein Inhalt die Zustimmung der verfassungsmäßigen Stände erhalten hat. c) Dringend zu wünschen ist, daß, sofern Zweifel über diese Zustimmung entstehen, endgültig ein unabhängiger Kassationshof auf Antrag eines bei dem Prozesse Beteiligten oder der Staatsbehörde über die Frage zu b zu entscheiden hat. d) Werden Verfassungen oder Wahlgesetze durch einen Akt der Staatsregierung einseitig geändert und auf Grund dieser Änderungen mit Zustimmung der hiernach zusammengesetzten Stände Gesetze erlassen, so sollte jeder Beteiligte das Recht haben, gegen solche Gesetze ein unabhängiges Reichsgericht anzugehen, welches über die Anwendbarkeit der betreffenden Gesetze zu entscheiden hat (vgl. die Verhandl. des vierten D. Juristentages von 1863, Bd. II, S. 11—69). Gegen diese Beschlüsse hat sich Martin in der Schrift: „Der Umfang des landesrichterlichen Prüfungsrechtes hinsichtlich des Entstehens gültiger Gesetze und Verordnungen in den konstitutionellen deutschen Bundesstaaten", 1865, ausgesprochen. (Vgl. die Kritik dieser Schrift in der Preuß. Anwaltszeit., Jahrg. 1865, S. 732 ff.) Eine Widerlegung dieser Schrift gibt G. Planck, Die verbindliche Kraft der auf nicht verfassungsmäßigem Wege entstandenen Gesetze und Verordnungen (in den Jahrb. für die Dogmatik des heutigen Röm. u. D. Privatr., Bd. IX, S. 288 ff.). Der D. Juristentag hatte bereits in seiner Sitz. vom 30. Aug. 1862 mit großer Mehrheit folgenden Grundsatz ausgesprochen: „Verordnungen und Erlasse des Staatsoberhaupts oder der Staatsregierung, deren Inhalt nur in Form eines Gesetzes mit Zustimmung der Stände hätte aufgestellt werden können, haben für den Richter keine verbindliche Kraft", vgl. D. Gerichtszeit., Jahrg. 1862, S. 207. Vgl. über die Frage auch: Schaffrath, Gehört auch die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen zum Bereiche der richterlichen Entscheidung? 1863, und die Gegenschrift von Beschorner, Die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen gehört nicht zum Bereiche der richterlichen Entscheidung, 1863. Vgl. auch Mittermaier im Arch. für zivil. Praxis, Bd. XII, S. 406 ff., Bd. XVII, S. 306 ff. Eine Übersicht der Dogmengeschichte über die Frage gibt die Abhandl. von Bischof in der Zeitschr. für Zivilr. u. Proz., Bd. XVI, S. 245 ff., 385 ff., und eine Kritik der älteren Literatur über die Frage E. v. Stockmar; ebenda, N. F., Bd. X, S. 18 ff., 213 ff.

denn die beiden Erfordernisse der Verkündigung und der Zustimmung der beiden gesetzgebenden Faktoren sind nebeneinander und unabhängig voneinander (Art. 2 und Art. 5 der Reichsverfassung) vorgeschrieben; ein Reichsgesetz kann lediglich wegen seiner Verkündigung, ohne Rücksicht, ob die übrigen Erfordernisse vorhanden sind, keine verbindliche Kraft haben. Aber auch die Verkündigung eines Reichsgesetzes und die Zustimmung des Bundesrates und des Reichstages zu demselben können das fernere Erfordernis, nämlich das der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes, nicht ersetzen; denn auch dieses Erfordernis ist ein wesentliches, weil das Reich das Recht der Gesetzgebung nur „nach Maßgabe des Inhaltes seiner Verfassung" besitzt. Auch dieses Erfordernis besteht unabhängig von den beiden anderen. Ein Reichsgesetz, welchem eins der gedachten drei Erfordernisse fehlt, besitzt nicht die verbindliche Kraft eines solchen und ist daher ungültig, sowohl für die Reichsbürger als für die Einzelstaaten. Unzweifelhaft sind daher in erster Linie die beiden gesetzgebenden Körperschaften des Reiches, welche einen Gesetzentwurf zu beraten haben, verpflichtet, sich der Prüfung zu unterziehen, ob derselbe verfassungsmäßig zulässig ist, d. h. die Schranken innehält, welche die Reichsverfassung der Reichsgesetzgebung gezogen hat. Wenn aber ein Reichsgesetz gehörig verkündigt worden ist, und alsdann der Zweifel entsteht, ob das verkündigte Reichsgesetz mit der Reichsverfassung im Einklange steht oder nicht, insbesondere auch dann, wenn die Frage gestellt wird, ob das Gesetz die Grenzen innegehalten hat, welche der Reichsgesetzgebung gegenüber den Einzelstaaten durch die Reichsverfassung gezogen sind, sind die Gerichte im Falle einer zu ihrer Entscheidung gestellten Streitsache berufen, diese Frage zu untersuchen und darüber zu entscheiden; dies gilt auch alsdann, wenn die Rede ist von einer von den Organen des Reiches erlassenen Verordnung, wobei dann nicht bloß die Frage entstehen kann, ob die Verordnung von dem zuständigen Organe (vom Bundesrate oder vom Kaiser oder von einer autorisierten Reichsbehörde) erlassen worden ist, sondern auch die, ob der Inhalt der Verordnung mit den Reichsgesetzen im Einklange steht, sowie, ob dieselbe die dem Verordnungsrechte gezogene Grenze innegehalten hat oder nicht.[1] Da die Reichsverfassung keine Vorschrift enthält, welche nach dieser Richtung hin die Befugnisse der Gerichte beschränkt, so dürfen auch die preußischen Gerichtshöfe sich in denjenigen Fällen, wo es sich um die Anwendung von Reichsgesetzen und Reichsverordnungen handelt, der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit derselben nicht entziehen.

Was sodann die Frage betrifft, ob die Behörden der Einzelstaaten, sowohl die Gerichte als die Verwaltungsbehörden, das Recht und die Pflicht haben, die Zulässigkeit eines Landesgesetzes oder einer landesherrlichen Verordnung gegenüber einem Reichsgesetze bzw. der Reichsverfassung zu prüfen, so kann nicht in Zweifel gezogen werden, daß jede Behörde verpflichtet ist, sich der Prüfung zu unterziehen, welcher Rechtssatz auf den konkreten zu ihrer Entscheidung stehenden Fall zur Anwendung zu bringen ist. Wenn sich bei dieser Prüfung ein Widerspruch zwischen einem Reichsgesetze bzw. der Reichsverfassung und einem früher oder später erlassenen, obwohl formell gültig publizierten Verfassungs- oder einfachen Gesetze eines Einzelstaates bzw. einer Verordnung oder Verfügung eines Einzelstaates ergibt, so ist die Behörde des Einzelstaates verpflichtet, auf den ihrer Kognition unterstellten Fall nicht die Vorschrift des Einzelstaates, sondern die des Reichsrechtes anzuwenden und der mit letzterer nicht im Einklange stehenden Norm des Einzelstaates die Anwendung zu versagen.[2] Dies folgt einfach aus dem Satze des Art. 2 der Reichsverfassung, „daß die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen"[3]; daraus ergibt sich auch das Recht und die Pflicht der Behörden, in einem Falle der Kollision auch über die Rechtsgültigkeit der Reichsnorm selbst zu befinden, indem diese Rechtsgültigkeit und nicht bloß die Beobachtung der Form der Verkündigung, die verfassungsmäßige Bedingung für das Vorgehen der Reichsnorm vor der Norm des Einzelstaates ist. Solchergestalt sind also die Gerichtshöfe zur endgültigen Auslegung der Reichs-

---

[1] Den Grundsatz, daß die Gerichte auch zu der Prüfung berechtigt sind, ob ein Reichsgesetz einen materiell verfassungsmäßigen Inhalt hat, nehmen auch Westerkamp, Über die Reichsverf., S. 200 ff., und Hänel, Studien zum D. St. R., Bd. I, S. 262 ff. an. Anderer Ansicht: Laband, St. R.[5], Bd. II, §. 55, S. 45 ff., welchem Zorn (St. R. des D. R.[2], Bd. I, §. 15, S. 416) beitritt, und G. Meyer-Anschütz, Lehrb. des D. St. R., §. 173.

[2] Unabhängig von dem Rechte und der Pflicht der Behörden, in den zu ihrer Entscheidung gelangenden Fällen der Vorschrift eines Einzelstaates die Anwendung zu versagen, wenn diese mit einer reichsrechtlichen Norm im Widerspruche steht, gebührt auch dem Reiche das Recht, die Ausführung der Reichsgesetze zu überwachen und die in Art. 4 der Reichsverf. aufgeführten Angelegenheiten zu beaufsichtigen, woraus sich das Recht des Reiches ergibt, im Falle der Kollision eines Landesgesetzes mit einer reichsrechtlichen Norm, die betreffende Einzelstaatsregierung zur Zurücknahme oder Abänderung der mit dem Reichsrechte unvereinbaren landesrechtlichen Bestimmung zu veranlassen. Vgl. Laband, St. R., Bd. II, §. 61, und Hirths Annalen, Jahrg. 1873, S. 484 ff.

[3] Dieser Ansicht sind auch: v. Holtzendorff, Reichs- und Landesstrafrecht, S. 16; v. Schulze, Pr. St. R., Bd. II, §. 175, S. 47; Heinze, Verhältnis des Reichsstrafr. zum Landesstrafr. (1871), S. 134 ff.; Hauser, Reichsverfassung, S. 31; G. Meyer, Lehrb. des D. St. R., §. 179; Laband, St. R.[5], Bd. II, §. 59, S. 122 ff., welcher besonders hervorhebt, daß ein Widerspruch zwischen einem Reichsgesetze und einem Landesgesetze nicht nur dann vorliege, wenn das Reichsgesetz eine andere Rechtsvorschrift aufstellt als das Landesgesetz, sondern auch in dem Falle, wenn das Reich den Erlaß einer landesgesetzlichen Vorschrift ausdrücklich oder stillschweigend untersagt hat.

verfassung insofern berufen, daß sie im gegebenen Falle darüber zu entscheiden haben, wieweit die legislative Zuständigkeit des Reiches geht und ob ein Gesetz oder eine Verordnung des Reiches verfassungsmäßig ist, desgleichen darüber, ob ein Gesetz oder eine Verordnung eines Einzelstaates mit der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen in Widerspruch steht, und daß sie, insoweit dies der Fall ist, verpflichtet sind, das betreffende Gesetz oder die betreffende Verordnung nicht zur Anwendung zu bringen."

Diese Deduktion v. Rönnes erscheint nach verschiedenen Richtungen nicht zutreffend:

1. Ein Prüfungsrecht für Reichsgesetze besteht nur in dem gleichen Umfange wie nach dem oben Ausgeführten für preußische Gesetze. Die Behörden haben somit lediglich darüber sich zu vergewissern, ob das Gesetz als solches im offiziellen Reichsgesetzblatt publiziert ist. Weder ist eine Bezugnahme auf die erfolgte Zustimmung von Bundesrat und Reichstag noch eine verantwortliche Gegenzeichnung des Reichskanzlers rechtliches Erfordernis für die Verbindlichkeit: beides ist allerdings hergebracht und zweckmäßig. Das Gesetz, das als solches ordnungsmäßig publiziert ist, ist damit Gesetz; die Prüfung des „verfassungsmäßigen Zustandekommens" entzieht sich durchaus der Möglichkeit der Prüfung durch Behörden und Gerichte.

Insbesondere kann unter keinen Umständen den Behörden die Befugnis eingeräumt werden, die Zuständigkeit des Reiches gegenüber den Einzelstaaten zu prüfen. Diese Prüfung vollzieht sich lediglich durch die gesetzgebenden Faktoren des Reiches in den hierfür durch die Reichsverfassung vorgeschriebenen Formen.

2. Ein Prüfungsrecht für Reichsverordnungen besteht im Rahmen der allgemeinen Grundsätze. Eine Beschränkung, wie die durch Art. 106, Abs. 2 der preußischen Verfassungsurkunde für königliche Verordnungen begründete, besteht nach Reichsstaatsrecht nicht. Demnach ist bezüglich der kaiserlichen Verordnungen zu prüfen: a) ob sie wie vorgeschrieben im Reichsgesetzblatt publiziert sind, b) ob sie vom Reichskanzler oder einem seiner Stellvertreter gegengezeichnet sind. Dagegen sind bei den zahlreichen und wichtigen Verordnungen des Bundesrates Rechtsvorschriften nach keiner der beiden angegebenen Richtungen vorhanden. Alle Reichsverordnungen dürfen und müssen demnach von den zur Anwendung berufenen Behörden auf die Gesetzmäßigkeit ihres Inhaltes geprüft werden: Verordnungen, deren Inhalt gegen ein Gesetz verstößt, sind nichtig und können demgemäß nicht zur Anwendung gebracht werden.

Die Gerichtshöfe sind indes nur in den einzelnen zu ihrer Entscheidung gelangenden Streitsachen berufen, das ihnen zustehende Prüfungsrecht auszuüben, so daß also in allen Fällen, welche nicht ihrer Kognition unterstellt werden, ihre Entscheidung über die Frage der Verfassungsmäßigkeit eines ordnungsmäßig publizierten Gesetzes bzw. einer Verordnung nicht eintreten kann; denn sie sind nicht berechtigt, eine als Gesetz oder Verordnung auftretende Norm überhaupt für rechtsungültig zu erklären. Die streitig gewordene Rechtsfrage unterliegt stets dem gesetzlich geordneten Instanzenzuge, so daß die Entscheidung der höheren richterlichen Instanz zwar für den einzelnen Fall formelles Recht schafft, jedoch keine allgemein verbindliche Kraft erlangen kann. In Anwendung auf das Prüfungsrecht der Verwaltungsbehörden kommt überdies in Betracht, daß der für die Gerichte geltende Grundsatz, daß dieselben keiner anderen Autorität als der des Gesetzes unterworfen sind (Art. 86 der Verfassungsurkunde, §. 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes v. 27. Jan. 1877), auf die Verwaltungsbehörden nicht gleichmäßig zur Anwendung gelangen kann. Diese genießen vielmehr nicht die Unabhängigkeit der Gerichte, sondern sind, wie es das Wesen des Verwaltungsdienstes erfordert, gegenüber den übergeordneten Behörden zu verfassungsmäßigem Gehorsam verpflichtet, und wenngleich eine unbedingte Gehorsamspflicht für sie nicht besteht, so kann ihnen doch andererseits ein Prüfungsrecht bezüglich der Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit der Verordnungen nur insoweit zugestanden werden, als dies mit den Notwendigkeiten des verwaltungsrechtlichen Dienstgehorsams vereinbar ist. Danach sind Verordnungen der vorgesetzten Instanzen in der Regel als gültig zu betrachten und einfach auszuführen. Ergeben sich jedoch Zweifel, so sind die allgemeinen Grundsätze über das Prüfungsrecht die nämlichen wie für die Gerichte; nur werden diese Bedenken zunächst soweit als möglich auf dienst-

lichem Wege zur Geltung gebracht werden müssen.[1] Jedenfalls aber sind auch für jede Verwaltungsbehörde unverbindlich: a) alle Verordnungen, welche unter Nichtbeachtung einer wesentlichen Form erlassen worden sind, z. B. Verordnungen des Königs ohne Gegenzeichnung, b) Verordnungen, deren Inhalt mit einer klaren und unzweideutigen Gesetzesbestimmung im Widerspruche steht, c) diejenigen Verordnungen der höheren Instanzen, welche gänzlich außerhalb der Kompetenz des verordnenden Organes liegen, z. B. Verordnungen eines Ministers über Gegenstände, die einem ganz anderen Ministerialressort angehören.

II. Außer den königlichen Verordnungen sind auch die von den gesetzlich hierzu ermächtigten Behörden erlassenen Polizeiverordnungen (vgl. oben §. 114) mit allgemein verbindlicher Kraft bekleidet. Wenn polizeiliche Erlasse in der vorgeschriebenen Art und Weise verkündigt worden sind, so sind die Gerichte verbunden, dieselben bei ihren Entscheidungen über alle Zuwiderhandlungen gegen solche Verordnungen zugrunde zu legen; es ist ihnen untersagt, hierbei die Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit jener Vorschriften in Erwägung zu ziehen; sie dürfen vielmehr nach der Bestimmung des §. 17 des Gesetzes v. 11. März 1850 über die Polizeiverwaltung[2] bzw. des §. 15 der Verordnung v. 20. Sept. 1867 über die Polizeiverwaltung in den neuerworbenen Landesteilen[3], sowie des §. 16 des Gesetzes v. 7. Jan. 1870 über die Polizeiverwaltung im Herzogtum Lauenburg[4] und des §. 209 des Allgemeinen Berggesetzes v. 24. Juni 1865[5] in der Fassung der Novelle v. 24. Juni 1892[6] nur die gesetzliche Gültigkeit jener Vorschriften nach den Bestimmungen der §§. 5, 11 und 15 des Gesetzes v. 11. März 1850 bzw. der §§. 5, 11 und 13 der Verordnung v. 20. Sept. 1867 und der §§. 6, 11 und 14 des Gesetzes v. 7. Jan. 1870 in Erwägung ziehen. Die Behörden sind mithin berechtigt und verpflichtet, bei der Anwendung der in Rede stehenden Polizeiverordnungen nicht bloß zu prüfen, ob deren Verkündigung in der vorgeschriebenen Art und Weise erfolgt sei, sondern auch, ob dieselben rechtsgültig sind.[7] Die Rechtsgültigkeit derselben wird aber durch folgende Momente bedingt:

a) Es müssen die Formen erfüllt sein, von deren Beobachtung ihre Gültigkeit abhängt (§. 5, Abs. 3 und §. 11, Abs. 2 des Gesetzes v. 11. März 1850, und der Verordnung v. 20. Sept. 1867, §. 6, Abs. 2 und §. 12, Abs. 2 des Gesetzes v. 7. Jan. 1870, §. 140 des L. V. G. v. 30. Juli 1883).[8] Bei den Polizeiverordnungen der mit der örtlichen Polizeiverwaltung beauftragten Behörden gehört (nach §. 5, Abs. 1 und §. 7 des Gesetzes v. 11. März 1850 bzw. der Verordnung v. 20. Sept. 1867, nach §. 6, Abs. 1 und §. 8 des Gesetzes v. 7. Jan. 1870) zu diesen Formen insbesondere die vorgängige Zustimmung der Gemeindevertretung; dies gilt auch bezüglich der (nach §. 62 der Kreisordnung v. 13. Dez. 1872) erforderlichen Zustimmung des Amts- bzw. des Kreisausschusses zu Polizeiverordnungen des Amtsvorstehers, sowie bezüglich der (nach §§. 143, 144 des L. V. G. v. 30. Juli 1883) erforderlichen Zustimmung des Gemeindevorstandes zu ortspolizeilichen Vorschriften in Städten, soweit sie nicht zum Gebiete der Sicherheitspolizei gehören, und bezüglich der (nach §. 142 des L. V. G.)

---

[1] Vgl. Schwartz, Verf. Urk., S. 333; v. Rönne geht m. E. zu weit, wenn er (4. Aufl., Bd. I, S. 410) sagt: „dagegen ist jede Verwaltungsbehörde in denjenigen Fällen, wo die Gesetzmäßigkeit einer Verordnung zweifelhaft ist, verpflichtet, die Auffassung der ressortmäßig vorgesetzten Behörde für sich als maßgebend zu erachten."

[2] G. S. 1850, S. 265.

[3] G. S. 1867, S. 1532.

[4] Offiz. Wochenbl. für Lauenburg 1870, S. 16.

[5] G. S. 1865, S. 748.

[6] G. S. 1892, S. 131.

[7] Obwohl der §. 17 des Ges. v. 11. März 1850 dies ausdrücklich bestimmt, ist dennoch unter Berufung auf den Abs. 2 des Art. 106 der Verf. Urk. behauptet worden, daß die Frage über die Rechtsverbindlichkeit der hier in Rede stehenden Polizeiverordnungen, nachdem diese in vorschriftsmäßiger Form bekannt gemacht worden, einer weiteren Prüfung nicht unterliegen könne. Das Ob. Trib. hat indes in den Erk. v. 3. Mai 1854 (Just. M. Bl. 1854, S. 268; Goltdammers Arch., Bd. II, S. 684) und v. 6. Sept. 1855 (Entsch., Bd. XXXI, S. 314) diese Behauptung auf Grund des §. 17 a. a. O. und weil der Abs. 2 des Art. 106 der Verf. Urk. sich nur auf königl. Verordnungen beziehe und daher die Prüfung der Gültigkeit einer im Gefolge des Ges. v. 11. März 1850 erlassenen polizeilichen Vorschrift nicht hindere, zurückgewiesen.

[8] Vgl. hierüber oben §. 114.

erforderlichen Zustimmung des Kreisausschusses zu polizeilichen Verordnungen des Landrates. Zu den Formen, von deren Beobachtung die Rechtsgültigkeit polizeilicher Verordnungen der Regierungspräsidenten, Oberpräsidenten und Minister abhängt, gehört ferner, daß dieselben ausdrücklich auf die §§. 136—138 des L. V. G. v. 30. Juli 1883 bzw. in den Fällen des §. 137 daselbst auf die §§. 6, 12, 15 des Gesetzes v. 11. März 1850 bzw. die §§. 6, 12, 13 der Verordnung v. 20. Sept. 1867 und des lauenburgischen Gesetzes v. 7. Jan. 1870 Bezug nehmen und als „Polizeiverordnung" bezeichnet sind.[1] Es gehört daher auch die Beobachtung dieser Vorschriften zu den der richterlichen Prüfung unterliegenden Fragen der Rechtsgültigkeit der erlassenen polizeilichen Verordnungen.

b) Es darf die Strafandrohung den nach dem Gesetze über die Polizeiverwaltung v. 11. März 1850 bzw. der Verordnung v. 20. Sept. 1867, dem lauenburgischen Gesetze v. 7. Jan. 1870 und den §§. 136 ff. des L. V. G. v. 30. Juli 1883 statthaften Höchstbetrag der Geldbuße nicht überschreiten.[2]

c) Es dürfen die Polizeiverordnungen, zu deren Erlaß die mit dem Polizeiverordnungsrechte betrauten Behörden befugt sind, keine Bestimmungen enthalten, welche mit den Gesetzen oder den Verordnungen einer höheren Instanz im Widerspruche stehen (§. 15 des Gesetzes v. 11. März 1850, §. 13 der Verordnung v. 20. Sept. 1867 und §. 14 des Gesetzes v. 7. Jan. 1870). Hieraus ergibt sich insbesondere:

α) daß die in Rede stehenden polizeilichen Vorschriften nur solche *Gegenstände* betreffen dürfen, welche in das durch die §§. 6 und 12 des Gesetzes v. 11. März 1850 bzw. der Verordnung v. 20. Sept. 1867 und die §§. 7 und 13 des Gesetzes v. 7. Jan. 1870, ferner durch die §§. 196 ff. des Allgemeinen Berggesetzes v. 24. Juni 1865[3] begrenzte Gebiet derselben fallen[4], daß mithin solche polizeiliche Vorschriften keine Gültigkeit haben, welche ihrem Gegenstande nach dies Gebiet überschreiten, zu deren Erlaß also die betreffende Behörde *nicht befugt* gewesen ist[5];

β) daß die Verordnung auch mit *anderen* Gesetzen, insbesondere auch mit der *Verfassung*, nicht im Widerspruche stehen darf.

Einer polizeilichen Vorschrift, welche die vorstehenden Bedingungen ihrer Rechtsgültigkeit nicht erfüllt, sind folglich ungeachtet ihrer vorschriftsmäßigen Publikation die Gerichte die Anwendung zu versagen berechtigt und verpflichtet.[6] Dagegen darf sich die richterliche Prüfung nicht darauf erstrecken, ob das von der betreffenden Behörde in

---

[1] Vgl. die Zirk. Reskr. des Min. d. Inn. v. 6. Juni 1850 (M. Bl. d. i. Verw. 1850, S. 176) und v. 16. Nov. 1867 (a. a. O. 1867, S. 364) und die Bekanntmachung d. lauenburg. Staatsmin. v. 7. Febr. 1870 (Offiz. Wochenbl. für Lauenburg 1870, Nr. 10, S. 41).

[2] Überschreitet eine Polizeiverordnung bei der Strafandrohung das zulässige Strafmaß, so ist sie deshalb nicht ungültig, sondern nur die Strafe in dem geringeren vom Gesetze gestatteten Maße zu verhängen (vgl. Oppenhoffs Komm. zum Preuß. Strafgesetzb., 5. Aufl., §. 332, Anm. 56). Die Zirk. Reskr. des Min. d. Inn. v. 6. Juni 1850 (M. Bl. d. i. Verw. 1850, S. 176) und v. 16. Nov. 1867 (a. a. O. 1867, S. 364) haben bestimmt, daß es zur *Gültigkeit* der von einer Regierung erlassenen Polizeiverordnung erforderlich sei, daß darin die Strafe der Nichtbefolgung oder Übertretung der Verordnung innerhalb des zulässigen Betrages dergestalt festgesetzt wird, daß entweder eine bestimmte Summe, oder auch ein Minimum und Maximum oder auch nur das letztere angegeben wird.

[3] G. S. 1865, S. 746 ff.

[4] Vgl. das Nähere hierüber oben §. 114.

[5] Dies ist auch von dem Berichterstatter in der 1. K. (Abgeordn. Wallach) ausdrücklich erklärt worden (vgl. Stenogr. Ber. der 1. K. 1849—50, S. 2336). Selbstverständlich dürfen auch die Polizeiverordnungen, zu deren Erlaß die Minister berechtigt sind, nur solche sein, zu deren Erlaß dieselben nach den gesetzlichen Bestimmungen befugt sind. Sofern daher in dieser Beziehung Kompetenzüberschreitungen stattgefunden haben sollten, ist die erlassene Polizeiverordnung nicht *rechtsgültig* und es sind die Gerichte berechtigt und verpflichtet, solche Polizeiverordnungen nicht zur Anwendung zu bringen.

[6] Von selbst versteht sich, wie auch das Ob. Trib. in dem Erk. v. 1. Okt. 1857 (vgl. Oppenhoffs Komm. zum Preuß. Strafgesetzb., §. 332, Anm. 64) angenommen hat, daß, wenn auch der Richter einer Polizeiverordnung aus dem Grunde, weil sie mit den bestehenden Gesetzen im Widerspruche steht, die Anwendbarkeit versagen darf, ihm doch ein Ausspruch über ihre Gesetzmäßigkeit *im allgemeinen* nicht zusteht, sondern daß er sich auf die Freisprechung des Angeklagten zu beschränken hat und nicht etwa gleichzeitig die Aufhebung der Verordnung oder dergleichen aussprechen darf.

der Polizeiverordnung etwa angegebene Motiv der Verordnung richtig sei oder nicht[1], denn eine solche Prüfung würde mit der den Gerichten untersagten Erwägung der Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit der Verordnung unvereinbar sein. Auch haben die Gerichte nicht zu prüfen, ob ein Grund zum Erlasse der Polizeiverordnung ersichtlich sei[2], ebensowenig, ob die Einreichung einer ortspolizeilichen Verordnung (nach §. 8 des Gesetzes v. 11. März 1850 und der Verordnung v. 20. Sept. 1867 und §. 9 des Gesetzes v. 7. Jan. 1870) an die zunächst vorgesetzte Polizeibehörde[3] erfolgt sei.[4] Wohl aber hat sich die Prüfung auch auf die Frage zu richten, ob die Zustimmung der Gemeindevertretung (bzw. der Kreis-, Bezirks- oder Provinzialvertretung, wo solche gesetzlich vorgeschrieben ist) im Einzelfalle erfolgt sei.[5]

III. Obgleich die verbindliche Kraft der Gesetze sich, wie die Wirksamkeit der Staatsgewalt überhaupt, auf die Grenzen des Staatsgebietes beschränkt[6], so wird doch hierdurch für die Gesetzgebung nicht ausgeschlossen, auch den im Auslande sich aufhaltenden preußischen Staatsangehörigen die Erfüllung gewisser Pflichten vorzuschreiben; ebensowenig können die im Auslande begründeten Rechte im Widerspruche mit den preußischen absolut gebietenden Gesetzen verfolgt werden; vielmehr wird die persönliche Verpflichtung eines Preußen zur Befolgung solcher Gesetze nicht durch die vorübergehende Ortsveränderung aufgehoben.[7]

IV. Jedes Gesetz bleibt so lange in Kraft, als es nicht von dem Gesetzgeber ausdrücklich wieder aufgehoben worden ist.[8] Indes kann ein Gesetz auch ohne ausdrückliche

---

[1] Vgl. das Erk. des Ob. Trib. v. 5. Nov. 1857 (in Hartmanns neben dem Strafgesetzb. geltenden Strafgesetzen, S. 423, Anm. 2). Dieses Erk. spricht nicht (wie Th. F. Oppenhoff, Die preuß. Gesetze über die Ressortverhältnisse, S. 511, Note 25 angibt) von dem Verbote der Prüfung, ob die Polizeiverordnung sich auf eine dem polizeilichen Verordnungsrechte entzogene Materie bezieht, sondern erklärt es nur für unstatthaft, die Motive, aus welchen die Verordnung erlassen worden ist, zum Gegenstande der richterlichen Prüfung zu machen.

[2] Vgl. Erk. des Ob. Trib. v. 13. Febr. 1863 (Oppenhoffs Rechtspr., Bd. III, S. 290).

[3] Vgl. oben §. 114.

[4] Vgl. Erk. des Ob. Trib. v. 19. Sept. 1866 (Just. M. Bl. 1866, S. 303, Goltdammers Arch., Bd. XIV, S. 775, Oppenhoffs Rechtspr., Bd. VII, S. 410).

[5] Vgl. den Plenarbeschluß des Ob. Trib. v. 8. Mai 1865 (Entsch., Bd. LV, Abt. 2, S. 1, Goltdammers Arch., Bd. XIII, S. 642, Oppenhoffs Rechtspr., Bd. VI, S. 91).

[6] Vgl. oben Bd. I, §. 11, zu II.

[7] Auf diesem Grunde beruhen auch die Vorschriften des §. 4 des Reichsstrafgesetzb. über die Bestrafung der im Auslande von preuß. Staatsangehörigen begangenen Verbrechen oder Vergehen.

[8] A. L. R., Einl., §. 59: „Gesetze behalten so lange ihre Kraft, bis sie von dem Gesetzgeber ausdrücklich wieder aufgehoben werden." §. 60: „Sowenig durch Gewohnheiten, Meinungen der Rechtslehrer, Erkenntnisse der Richter, oder durch die in einzelnen Fällen ergangenen Verordnungen (nämlich durch die in §. 5 der Einl. zum A. L. R. erwähnten) neue Gesetze eingeführt werden können, ebensowenig können schon vorhandene Gesetze auf dergleichen Art wieder aufgehoben werden." Es können mithin insbesondere durch Gewohnheiten schon vorhandene Gesetze nicht aufgehoben werden, ebensowenig durch bloße Nichtanwendung. Was insbesondere die Polizeiverordnungen betrifft, so hat §. 19 des Ges. über die Polizeiverwaltung v. 11. März 1850, §. 17 der Verordn. v. 20. Sept. 1870 und §. 19 des lauenburg. Ges. v. 7. Jan. 1880 vorgeschrieben, daß die bisher erlassenen polizeilichen Vorschriften so lange in Kraft bleiben, bis sie in Gemäßheit des Ges. v. 11. März 1850 bzw. der Verordn. v. 20. Sept. 1867 und des Ges. v. 7. Jan. 1870 aufgehoben werden. — Ältere (vor Erlaß des Ges. v. 11. März 1850 bzw. der Verordn. v. 20. Sept. 1867 und des Ges. v. 7. Jan. 1870) ergangene und verkündete Polizeiverordnungen sind, sofern sie nicht Materien betreffen, welche das preuß. Strafgesetzbuch vom 4. April 1851 bzw. das Reichsstrafgesetzb. vorgesehen hat, in Kraft verblieben (vgl. Goltdammers Material. des Strafgesetzb., Bd. II, S. 714, Nr. 1 c). Auch bedürfen sie nicht einer nochmaligen, gemäß den Vorschriften des Polizeiges. v. 11. März 1850 (bzw. der Verordn. v. 20. Sept. 1867 und des Ges. v. 7. Jan. 1870) zu bewirkenden Verkündigung (Erk. des Rhein. Rev.- und Kass.-Hofes v. 10. April 1852, Rhein. Arch. für Zivil- u. Krim.-R., Bd. XLVII, Abt. 2, S. 47). — Die Ortspolizeibehörden sind befugt, ältere von ihnen erlassene Ortspolizeiverordnungen wieder aufzuheben (Erk. des Rhein. Rev.- u. Kass.-Hofes v. 27. Jan. und 10. Juli 1849, Rhein. Arch., Bd. XLIV, Abt. 2, S. 33 u. 36). Dies ist auch in betreff der gemäß §. 5 des Polizeiges. v. 11. März 1850 bzw. der Verordn. v. 20. Sept. 1867 und des Ges. v. 7. Jan. 1870 erlassenen Polizeiverordnungen anzunehmen, es sei denn, daß zur Gültigkeit der Verordnungen eine höhere Genehmigung oder die Zustimmung der Gemeindevertretung, bzw. der Kreis-, Bezirks- oder Provinzialvertretung erforderlich und erteilt ist, in welchen Fällen auch die Zurücknahme durch eine entsprechende Genehmigung bzw. Zustimmung bedingt wird (Oppenhoff, Die preuß. Gesetze über die Ressortverhältnisse, S. 513, Note 45).

Aufhebung „obsolet" werden durch gänzliche Veränderung seiner geschichtlichen Voraussetzungen.[1] Übrigens kann jedes Gesetz in der verfassungsmäßigen Form aufgehoben oder abgeändert werden, selbst die etwa darin enthaltene Klausel der Unabänderlichkeit kann dem nicht entgegenstehen[2]; auch gilt dies nicht bloß von gewöhnlichen Gesetzen, sondern auch von Verfassungsgesetzen. Es ist aber jedes aufhebende oder abändernde Gesetz ein neues Gesetz und deshalb unterliegt die Aufhebung oder Abänderung von Gesetzen denselben Beschränkungen und Formen, wie der Erlaß einer neuen Rechtsbestimmung; dies findet auch auf die sog. authentische Interpretation Anwendung.

Obgleich nach diesen Grundsätzen jedes Gesetz an sich auf unbestimmte Zeit gilt, finden von dieser Regel doch Ausnahmen statt:

a) in betreff solcher Gesetze, welche nach den Grundsätzen der Verfassung nur für eine bestimmte Zeit gültig sind, wohin namentlich das nur für ein Jahr zu erlassende Staatshaushaltsgesetz (Art. 99 der Verfassungsurkunde) gehört;

b) bei solchen Gesetzen, für deren Wirksamkeit der Gesetzgeber selbst einen Endtermin festgesetzt hat, den sog. transitorischen Gesetzen und Verordnungen.

Was die auf Grund des Art. 63 der Verfassungsurkunde erlassenen Notverordnungen betrifft, so ist deren überhaupt nur provisorische Gesetzeskraft alsbald formell durch Aufhebung der Verordnung zu beseitigen, sobald auch nur eine der beiden Kammern die Nichtgenehmigung der betreffenden Verordnung ausgesprochen hat.

V. Sowenig ein bestehendes Gesetz anders als im Wege der Gesetzgebung aufgehoben werden kann, kann es in anderer Weise — sei es auch nur für eine bestimmte Zeitdauer oder für einen bestimmten Gebietsteil — suspendiert werden. Die Suspension eines gehörig verkündigten Gesetzes enthält eine Hemmung der Ausführung und Anwendung, mithin eine einstweilige Aufhebung seiner rechtlichen Wirksamkeit; daher müssen hierfür dieselben Grundsätze zur Anwendung kommen, welche für die Aufhebung oder Abänderung der Gesetze überhaupt maßgebend sind.[3] Allerdings gewährt die Verfassungsurkunde dem Könige indirekt insofern ein weitgehendes Recht einseitiger Suspension von Gesetzen, als ihm nach Art. 63 das Recht zusteht, unter Umständen „Verordnungen mit Gesetzeskraft" zu erlassen, indem sie nur die Suspendierung von Bestimmungen der Verfassungsurkunde selbst diesem außerordentlichen Verordnungsrechte entzogen hat[4], wogegen jedes andere Gesetz beim Vorhandensein der Voraussetzungen des Art. 63 auf diesem Wege suspendiert werden kann. Es können aber sogar einzelne Bestimmungen der Verfassung von der Staatsregierung einseitig suspendiert werden, indem der Art. 111 der Verfassungsurkunde es gestattet, „für den Fall eines Krieges oder Aufruhrs bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit die Art. 5, 6, 7, 28, 29, 30 und 36 der Verfassungsurkunde zeit- oder distriktsweise außer Kraft zu setzen", und zwar nach näherer Vorschrift des Gesetzes. Dieses Gesetz aber ist das Gesetz v. 4. Juni 1851 über den Belagerungszustand, welches demnächst auch für die im Jahre 1866 mit der Monarchie vereinigten Landesteile in Kraft gesetzt worden ist

---

[1] Dahin gehört auch die Aufhebung oder wesentliche Umbildung eines ganzen Instituts, womit die einzelnen Gesetze, welche das Institut betreffen oder seine sonstige Wesenheit voraussetzen, fallen. Auf diese Weise sind z. B. alle über die persönlichen Verhältnisse der Untertanen zu ihren Herren gegebenen Gesetze durch Aufhebung der Leibeigenschaft aufgehoben, desgl. die besonderen Verfassungen in Ansehung der Juden durch deren Erklärung zu Staatsbürgern (s. Reskr. v. 9. Juni 1812, v. Kamptz, Jahrb., Bd. II, S. 180). Es ist übrigens noch darauf hinzuweisen, daß abändernde Gesetze überhaupt eine solche Aufhebung enthalten, wenngleich die übliche Klausel: „alle entgegenstehenden Vorschriften sind aufgehoben" darin fehlen sollte.

[2] Denn die gesetzgebende Gewalt kann sich in materieller Hinsicht nicht selbst beschränken, und jede für ihre Ausübung vorgeschriebene Form kann gültig abgeändert werden, wenn es nur in der bis dahin geltenden Form geschieht. Daher ist eine lex in perpetuum valitura etwas Widersinniges (vgl. Zachariä, D. St. u. B. R., 3. Aufl., Bd. II, §. 156, S. 147). In diesem Sinne bemerkt Niebuhr (Grundzüge für eine Verfassung Niederlands [1813], Berlin 1852, S. 19): „Nie hat es unveränderliche politische Gesetze gegeben; wo man sie unverändert hat erhalten wollen, hat man die Nation erstickt."

[3] Vgl. auch v. Schulze, Pr. St. R., Bd. II, S. 62 ff.; Bornhak[2], I, S. 566.

[4] S. hierüber oben S. 24.

und nach Art. 68 der Reichsverfassung auch als reichsrechtliche Norm gilt, wenn der Kaiser im Falle der Bedrohung der öffentlichen Sicherheit im Reichsgebiete dieses oder einen Teil desselben in Kriegszustand erklärt.[1]

§. 117.

Die besonderen Garantien der Verfassung.[2]

Die Verfassung ist dazu bestimmt, alle Rechte und gesetzlichen Freiheiten der Staatsbürger zu gewährleisten; sie enthält zugleich die Vorschriften über die konstitutionelle Beschränkung der königlichen Gewalt. Um sie in ihrem Bestande zu erhalten, ihre Ausführung zu sichern und Verletzungen der durch sie anerkannten oder verbürgten Rechte und Freiheiten zu verhindern, sind gewisse Schutzmittel gegeben, welche als *Verfassungsgarantien* bezeichnet werden. Diese können *völkerrechtliche* oder *auswärtige* sein, nämlich die von seiten eines oder mehrerer Staaten vertragsmäßig übernommene Verbindlichkeit zur Sicherung des Bestandes oder der Ansprüche eines oder mehrerer anderer Staaten und ihrer Verfassung[3], oder andererseits auch *staatsrechtliche*, *innere*, *konstitutionelle*.[4] Im *weiteren* Sinne gehören dahin alle Einrichtungen, welche das Rechtsverhältnis des Staatsvolkes gegenüber dem Herrscher zu einem solchen gestalten, daß auch das regierte Volk als Rechtssubjekt anerkannt und der Forderung Rechnung getragen wird, daß der Wille des Volkes innerhalb seines Rechtskreises nicht kraftlos sei und nicht willkürlich von der Regierung unterdrückt werde. In diesem Sinne bilden insbesondere die Bestimmungen der Verfassung selbst über die Organisation und die Rechte der Repräsentation des Volkes, die Rechte der Körperschaften, vorzüglich die Selbständigkeit der Gemeinden, die Unabhängigkeit der Justiz, die Preß- und Vereinsfreiheit *allgemeine* Garantien der Erhaltung und Beobachtung der Verfassung. Im eigentlichen oder *engeren* Sinne werden unter Verfassungsgarantien diejenigen in der Verfassung oder neben ihr begründeten *rechtlichen* Einrichtungen verstanden, welche positiv *unmittelbar* und *speziell* zu dem Zwecke getroffen worden sind, um der Verfassung einen besonderen Schutz gegen Verletzung, wie gegen nicht genügend erwogene Veränderungen zu geben. Diese *besonderen* Garantien sind: 1. der Verfassungseid, 2. die Verantwortlichkeit der Minister für die Handlungen des Königs und das Institut der Ministeranklage, 3. die erschwerenden Formen für Abänderung der Verfassung.

---

[1] S. hierüber *Fleischmann*, Art. Belagerungszustand in v. Stengel-Fleischmanns Wörterbuch, Bd. I, S. 397 ff. und die dort angeführte Literatur.

[2] A. Daunon, Essais sur les garanties individuelles que réclame l'état actuel de la société, 1819, deutsch 1823; *Cherbuliez*, Théorie des garanties constitutionnelles, 1838. *L. Hoffmann*, Die staatsbürgerlichen Garantien, oder über die wirksamsten Mittel, Throne gegen Empörung und die Bürger in ihren Rechten zu sichern, 2 Bde., 2. Aufl., 1831. Über Konstitutionen und Garantien, 1834. *C. Th. Welcker*, Die Gefahren des Vaterlandes, 1833; *v. Aretin* und *v. Rotteck*, Staatsr. der konstitut. Monarchie, Bd. III, S. 3 ff. *Held*, System der Verf. R., Bd. II, S. 99 ff.; *Maurenbrecher*, Grundzüge des D. St. R., §. 53; *Zachariä*, D. St. u. B. R., 3. Aufl., Bd. I, S. 296 ff.; *Zöpfl*, Grundsätze des allgem. D. Staatsr., 5. Aufl., Bd. II, S. 449 ff.; *v. Gerber*, Grundzüge eines Systems des D. St. R., 3. Aufl., S. 7 u. S. 190 ff.; *Welcker*, in Rottecks und Welckers Staatslexikon in dem Artikel: „Garantien", 3. Aufl., Bd. VI, S. 104 ff.; *Jellinek*, Allgemeine Staatslehre[3], 1914, S. 343 ff., 788 ff.

[3] Dergleichen auswärtige Garantien bestehen für die preuß. Verfassung nicht; insbesondere bestand zur Zeit des Deutschen Bundes keine Garantie durch diesen. Art. 60 der Wiener Schlußakte v. 15. Mai 1820 erklärte zwar die Übernahme einer (besonderen) Garantie einzelner Landes- und ständigen Verfassungen *durch den Deutschen Bund* ausdrücklich für zulässig und erweiterte für diesen Fall die Kompetenz der Bundesversammlung auf Verfassungsstreitigkeiten; allein eine solche Garantie des Bundes ist für die preuß. Verfassung zu keiner Zeit beantragt oder übernommen worden. Vgl. auch *Zachariä*, D. St. u. B. R., 3. Aufl., Bd. I, S. 370.

[4] Die sicherste Garantie der Erhaltung einer Verfassung und der durch sie der Gesamtheit und den einzelnen gewährten materiellen und formellen Rechte besteht in ihrer Angemessenheit für die Zustände des Volkes, für welches sie bestimmt ist, also in ihrem inneren Zusammenhange und der Harmonie aller ihrer Teile sowie darin, daß sie in der Tat durch die Rechtsanschauung und Gesinnung des Volkes getragen wird.

A) Der Verfassungseid.[1]

I. Obgleich die Verfassung als Grundgesetz des Staates schon an und für sich für den Herrscher verbindlich und ihre Beobachtung Herrscherpflicht ist[2], wird dennoch das feierliche, eidliche Gelöbnis, daß er die Verfassung des Landes anerkenne, sie erhalten und in Übereinstimmung mit ihr regieren wolle, mit Recht für eine wichtige Garantie der Verfassung erachtet.[3] Die meisten deutschen Verfassungen enthalten daher die Bestimmung, daß der Herrscher bei Antritt der Regierung und der Regent bei Übernahme der Regentschaft zur feierlichen Anerkennung der Verfassung verpflichtet sein solle.[4] Die preußische Verfassungsurkunde erfordert gleichfalls die Beschwörung der Verfassung durch den König. Art. 54 bestimmt, daß der König in Gegenwart der vereinigten Kammern das eidliche Gelöbnis zu leisten hat, „die Verfassung des Königreiches fest und unverbrüchlich zu halten und in Übereinstimmung mit derselben und den Gesetzen zu regieren".[5] Ebenso schreibt Art. 58 für den Fall einer Regentschaft vor, daß der Regent nach Einrichtung einer Regentschaft verbunden ist, ebendiesen Eid zu leisten.[6] Die Verfassungsurkunde hat zwar nicht ausdrücklich vorgeschrieben, zu welcher Zeit der Nachfolger in der Regierung verpflichtet ist, den in Art. 54 vorgeschriebenen Eid zu leisten; allein aus der Natur der Sache und dem Zwecke dieser verfassungsmäßigen Garantie ergibt sich von selbst, daß dies sobald als möglich nach dem Regierungsantritt geschehen muß.[7] Was dagegen den im Falle einer Regentschaft von dem Regenten

---

[1] Vgl. Zachariä, D. St. u. B. R., 3. Aufl., Bd. I, S. 298 ff.; Held, System des Verf. R., Bd. II, S. 107 [gegen die Zweckmäßigkeit der politischen Eide]; Stahl, Philosophie des Rechts, 3. Aufl., Bd. II, Abt. 2, S. 296 ff.; Bornhak, St. R.[2], I, S. 191 ff.; v. Schulze, Bd. I, S. 195 ff.

[2] Das neuere Staatsrecht hat den römischen Grundsatz, daß der Monarch nicht durch die Gesetze gebunden sei, entschieden verworfen und in der nicht mehr absoluten Monarchie den entgegengesetzten Grundsatz, daß der Monarch die Verfassung und die Gesetze zu achten verpflichtet sei, allgemein anerkannt, indem die germanische Rechtsanschauung, daß das Staatsoberhaupt, welches an der Spitze der Rechtsordnung steht, von dieser gehalten werde und daß seine Macht selber auf dem Rechte beruhe, daher auch das Recht wahren müsse, den Sieg über die römische der absoluten Herrschergewalt erlangt hat (vgl. Bluntschli, Allg. St. R., 2. Aufl., Bd. II, Buch 6, Kap. 13, S. 76).

[3] Der Brauch, die Verfassung durch den Eid des Regenten zu verbürgen, findet sich schon im Altertum (vgl. darüber Schmitthenners Grundlinien des allgem. Staatsrechtes, S. 421, Note 3). Auch das deutsche Staatsrecht hat von jeher die Beschwörung oder doch die feierliche Versicherung der Verfassungstreue durch den Herrscher als ein notwendiges Schutzmittel der Landesfreiheiten und Verträge angesehen, niemals aber in dem Sinne, daß das alte Recht erst dadurch Kraft erhalte, daß es in dieser Weise bestätigt werde. Vgl. das Nähere hierüber in Zachariäs D. St. und B. R., 3. Aufl., Bd. I, S. 298 ff., und in Mosers Von der Reichsstände Landen, S. 1158, welcher bemerkt: „Ein jeder Regent in der ganzen Welt, besonders in Europa und namentlich in Teutschland, ist schuldig, seine Untertanen bei ihren rechtmäßigen Freiheiten zu lassen, zu erhalten und zu schützen. Wenn also auch gleich ein Landesherr seinen Landständen und Untertanen ihre Freiheit weder münd- noch schriftlich bestätigte, wäre er dennoch zu derselben unverbrüchlichen Verhaltung eben so wohl auf das kräftigste verbunden, als wenn er die feierlichste Bestätigungsurkunde ausgestellt hätte. Wie nun hinwiederum die Untertanen ihrem Landesherren zur Treue und Gehorsam verbunden seynd, wann sie denselben auch gleich noch zur Zeit, oder auch gar nicht gehuldigt hätten: die Landesherren aber sich damit nicht zu genügen pflegen, sondern eine ausdrückliche Verpflichtung dazu mittelst der Huldigung verlangen, eben so können auch die Landstände und Untertanen eine ausdrückliche landesherrliche Versicher- und Bestättigung ihrer Freiheiten begehren."

[4] Vgl. die betreffenden Bestimmungen der neueren deutschen Verfassungen in Zachariäs D. St. u. B. R., 3. Aufl., Bd. I, S. 300, Note 5, und in Zöpfls Grundsätzen des gem. D. St. R., 5. Aufl., Bd. I, S. 745 ff. und S. 764 ff. — Vgl. auch Held, System des Verf. R., Bd. II, S. 168—275 und Grotefend, Das D. St. R. der Gegenwart, S. 394.

[5] Vgl. oben Bd. I, S. 225 ff.; Schwartz; Verf. Urk., S. 156 f. Art. 119 der Verf. Urk. hatte (unter den Übergangsbestimmungen) festgesetzt, daß das in Art. 54 erwähnte eidliche Gelöbnis des Königs sogleich nach Vollendung der in der Verf. Urk. v. 5. Dez. 1848 vorbehaltenen Revision der Verfassung erfolgen solle; demgemäß hat der König am 6. Febr. 1850 in Gegenwart der vereinigten Kammern den Verfassungseid abgeleistet. Über das hierbei und nach der Thronbesteigung des Königs Wilhelm I. und seiner Nachfolger bei dem Akte der Eidesleistung beobachtete Verfahren vgl. Bd. I, § 14.

[6] Vgl. Bd. I, S. 238.

[7] Vgl. Bd. I, S. 226 ff. — Jedenfalls ist es ein Mangel der Verf. Urk., daß sie über den Zeitpunkt der Ableistung des landesfürstlichen Verfassungseides keine ausdrückliche Bestimmung aufgenommen hat; indes kann nicht bezweifelt werden, daß es

zu leistenden Verfassungseid betrifft, so bestimmt Art. 58 ausdrücklich über den Zeitpunkt der Ablegung, daß der Regent jenen Eid „nach Einrichtung der Regentschaft" zu schwören hat. — Wenn nun aber der Nachfolger in der Regierung es unterlassen oder sich ausdrücklich weigern sollte, der Bestimmung des Art. 54 der Verfassungsurkunde zu genügen, so kann kein Zweifel darüber bestehen, daß dies eine Verfassungsverletzung sein würde, und daß in solchem Falle der Volksvertretung, wie bei jeder Verletzung der Verfassung, zustehen und obliegen würde, zur Beseitigung der Verfassungsverletzung alle rechtlichen und verfassungsmäßigen Mittel zur Anwendung zu bringen.[1] Die Verfassungsurkunde enthält keine Bestimmungen über die rechtlichen Folgen der Unterlassung oder Verweigerung der Ableistung des Verfassungseides des Regierungsnachfolgers.[2] Unzweifelhaft würde der König in diesem Falle die Verfassung verletzen. Der Übergang der Krone aber und damit der königlichen Gewalt wäre hierdurch rechtlich nicht berührt. Denn dieser Übergang tritt nach deutschem Staatsrecht im Augenblick des Todes des Vorgängers ipso jure ohne jede äußere Handlung ein. Eine rechtliche Ungültigkeit der Regierungshandlungen des Königs, der den Verfassungseid nicht geleistet hat, läßt sich in keiner Weise behaupten; die einschlägigen Ausführungen v. Rönnes in den früheren Auflagen dieses Werkes (4. Aufl., Bd. II, S. 343) sind unhaltbar, ebenso wie die dafür gegebene Begründung: es sei die „rechtliche Natur des Staatsgrundgesetzes", daß dasselbe „zwischen der Krone und der Volksvertretung vereinbart" sei. Die Verfassung ist staatsrechtlich nicht „vereinbart", sondern vom Könige gegeben.[3]

Demgemäß kann auch weiter nicht behauptet werden, daß die Gegenzeichnung von Ministern für Regierungshandlungen in diesem Falle der rechtlichen Gültigkeit entbehre. Wohl aber wird aus allgemeinen Gesichtspunkten behauptet werden müssen, daß die Grundsätze über Ministerverantwortlichkeit, eventuell Ministeranklage hier zur Anwendung kommen müssen. Eine weitere juristische Feststellung dieses Falles ist untunlich.[4]

---

ihre Absicht ist, den Eid sofort bei dem Antritte der Regierung des Königs zu verlangen. Dafür spricht auch der Umstand, daß der erste Abs. des Art. 54 die Volljährigkeit des Königs auf das achtzehnte Lebensjahr feststellt und dann im Anschluß an diese Bestimmung vorschreibt, daß der König verbunden ist, das eidliche Gelöbnis zu leisten. Daraus erhellt, daß dieses allemal beim Antritte der Regierung abgelegt werden muß. Auch spricht hierfür noch die Vorschrift des Art. 119, wonach der König zum ersten Male jenen Eid sogleich nach Vollendung der Revision der Verfassung zu leisten sich verpflichtet hatte und dieser von ihm verfassungsmäßig übernommenen Verbindlichkeit auch genügt hat.

[1] Nach älterem deutschen Staatsrechte waren die Stände in solchem Falle zur Klage bei den Reichsgerichten berechtigt und die letzteren erkannten auch die Verpflichtung der Landesherren zur Ausstellung der herkömmlichen Reversalien an (vgl. Zachariä, D. St. u. B. R., 3. Aufl., Bd. I, S. 298 u. 301). Da nach dem heutigen deutschen Staatsrechte der reichsgerichtliche Schutz wegfällt und für die preuß. Verfassung auch eine besondere auswärtige Garantie nicht besteht, so sind die der Volksvertretung zu Gebote stehenden verfassungsmäßigen Mittel zunächst diejenigen, welche ihr durch die Verfassung selbst dargeboten werden. Diese würden nun vor allem aus der Bestimmung des Art. 44 der Verf. Urk. zu entnehmen sein, wonach die Minister des Königs verantwortlich und alle Regierungsakte des Königs ohne ministerielle Gegenzeichnung ungültig sind; denn unzweifelhaft würden die Minister auch dafür verantwortlich sein, daß der König, welcher der Vorschrift des Art. 54 der Verf. Urk. Genüge zu leisten verweigert, dennoch die ihm nach der Verf. Urk. zustehenden Regierungsrechte ausüben sollte, und es kann nicht in Zweifel gezogen werden, daß diejenigen Minister sich der Verfassungsverletzung teilhaftig machen würden, welche ungeachtet solcher Weigerung des Königs dessen Regierungsakte gegenzeichneten. Allein da das in Art. 61 der Verf. Urk. verheißene Ministerverantwortlichkeitsgesetz noch nicht erlassen worden, so fehlt es für jetzt an der Möglichkeit, die verfassungsmäßig bestehende Verantwortlichkeit der Minister zur Geltung zu bringen.

[2] Von den vor dem Jahre 1848 zustande gekommenen deutschen Verfassungsurkunden bestimmt keine ausdrücklich, daß der Thronfolger nicht eher berechtigt sei, Regierungsrechte auszuüben, bis er die Verfassung in vorgeschriebener Form bestätigt habe. Für Württemberg folgert v. Mohl dies (vgl. dessen Württemb. St. R., Bd. I, S. 172 ff.), indes nicht ohne Widerspruch (vgl. Reyscher, Publizist. Versuche, S. 278, und Held, System des Verf. R., Bd. II, S. 272, Note 2). Dagegen sprechen mehrere seit 1848 entstandene Verf. Urk. jene Folgerung ausdrücklich aus, z. B. Reuß j. L. §. 120, Anhalt-Dessau §. 65, Oldenburg Art. 225, Gotha (1849) §. 14, Koburg-Gotha (1852) §. 157, von welchen einige sogar vorschreiben, daß bis dahin eine Zwischenregierung des Staatsministeriums eintrete. — Vgl. Grotefend, Das D. St. R. der Gegenwart, S. 394 ff.

[3] S. hierüber oben Bd. I, S. X f.

[4] Rönne führte hierüber aus: „Die Unterlassung oder Verweigerung der Ableistung des

Anders liegt die Sache für einen Regenten, und zwar in jedem Falle der Regentschaft. Daß im Falle der Einrichtung einer Regentschaft die Weigerung des Regenten, den Verfassungseid zu leisten, oder die ungebührliche Verzögerung dieser Eidesleistung als eine Verzichtleistung auf die Regentschaft anzusehen sein würde, welche zur Folge haben müßte, daß der Nächstberechtigte zur Übernahme der Regentschaft berufen werden müßte, kann deshalb nicht zweifelhaft sein, weil Art. 58 der Verfassungsurkunde die Befugnis zur Ausübung der Regentschaftsrechte an die Bedingung der Ableistung des dort vorgeschriebenen Eides des Reichsverwesers knüpft.[1]

II. Obgleich auch ohne Ableistung eines besonderen Eides die Verpflichtung der Staatsbürger und der Beamten zur Beobachtung der Verfassung unzweifelhaft rechtlich begründet ist, hat dennoch die Verfassungsurkunde für erforderlich erachtet, auch hier die Heiligkeit des Eides zum Schutze der Verfassung zu benutzen.[2] Art. 108 bestimmt da-

---

durch die Verf. Urk. vorgeschriebenen landesfürstlichen Verfassungseides kann, wie sich von selbst versteht, nicht ohne alle rechtliche Folgen bleiben; diese Folgen können aber nur die oben im Texte angegebenen sein [nämlich nach Bd. II, S. 343, daß die gleichwohl faktisch ausgeübten Regierungshandlungen der staatsrechtlichen Gültigkeit entbehren]. Der König, welcher der ihm in Art. 54 zur Pflicht gemachten Vorschrift der Verfassung nicht genügen will, mag faktisch Regierungsrechte ausüben; allein rechtlich ist er dazu nicht befugt, weil die Ableistung des eidlichen Gelöbnisses der Beobachtung der Verfassung eine vereinbarte Bedingung der Ausübung der verfassungsmäßigen Rechte des Königs ist. Die Regierung des Königs im Falle der Verweigerung des Verfassungseides ist daher vorläufig eine rein tatsächliche, nicht aber eine rechtliche und verfassungsmäßige. Vgl. hierüber auch Dahlmann, Politik (2. Aufl.), S. 199, welcher bemerkt: „Es ist das Recht der Untertanen, nach welchem auch die Gerichtshöfe sich zu halten angewiesen sind, die Regierung eines Fürsten, welcher die Bestätigung der Landesverfassung verweigert, als noch nicht angetreten zu betrachten", und weiter: „Hat der Zwiespalt unversöhnt seinen Fortgang, so entscheidet dann freilich die Gewalt über die künftige Regierung und Verfassung." Die Frage ist dann eine außerordentliche Staatsfrage und keine Rechtsfrage; es wird dabei stets, wie bei jeder Staatsfrage, um die Stimmung, die Mittel, die wahrscheinlichen Folgen mehr als um positive Rechte sich handeln (Burke). Vgl. über die Frage auch Zachariä, D. St. u. B. R., 3. Aufl., Bd. I, S. 301, welcher zwar annimmt, „daß der Landesherr vor ausgemachter Sache die solenne Huldigung von Ständen und Untertanen zu fordern nicht berechtigt sei", indes nicht zugibt, daß die Weigerung der Eidesleistung eine Suspension des Regierungsrechtes des Landesfürsten überhaupt und folgeweise der entsprechenden Pflichten der Untertanen gegen ihn zur Folge habe. v. Schulze und Laband geben zwar zu, daß die Verzögerung oder Verweigerung der Eidesleistung eine Pflichtversäumnis, eine Verfassungsverletzung sei, halten aber dafür, daß hieraus juristisch nicht gerechtfertigt werden könne, daß in der Unterlassung jener Pflicht ein Verzicht auf die Krone zu erblicken sei, und daß die Ausübung der Regierungsrechte so lange suspendiert bleiben müsse, bis der Verfassungseid geleistet sei." — Vgl. über die Frage auch: Held, System des Verf. R., Bd. II, S. 274 ff.; Grotefend, Das D. St. R. der Gegenwart, S. 394 ff., und G. Meyer-Anschütz, St. R., §. 91, S. 276, Note 8; Schwartz, Verf. Urk., S. 156 ff.; Arndt, Verf. Urk., zu Art. 54; Bornhak[2], I, S. 193 f.; v. Schulze, Bd. I, S. 197.

[1] Vgl. Bd. I, S. 238 f.

[2] Die preuß. Verf. Urk. (Art. 108) dehnt, wie die meisten deutschen Verf. Urk., den von allen öffentlichen Beamten zu leistenden Diensteid auf die „gewissenhafte Beobachtung der Verfassung" aus. Die Pflicht des Beamten, die Verfassung nicht zu verletzen, oder sich nicht zur Verletzung oder gar zum Umsturze derselben gebrauchen zu lassen, wird indes selbstverständlich nicht erst durch die Ableistung dieses Verfassungseides begründet, mithin auch die Verantwortlichkeit wegen begangener Verfassungsverletzungen durch die Ableistung des gedachten Eides nicht bedingt, sondern die sich von selbst verstehende Verpflichtung ist dadurch nur noch besonders erhöht oder bestärkt, so daß also auch die Entbindung von dem Eide, abgesehen von der rechtlichen Möglichkeit einer solchen, die Pflicht selbst nicht vernichten kann (vgl. Zachariä, D. St. u. B. R., 3. Aufl., Bd. II, S. 41, und Held, System des Verf. R., Bd. II, S. 343 ff.) — Vgl. über den Gegenstand auch: Schwartz, Verf. Urk., S. 339; Stahls Rechtsphilosophie, 3. Aufl., Bd. II, Abt. 2, S. 296 ff. Stahl bemerkt: „daß, wie es ein wirklicher Fortschritt sei, den Staat als eine gemeinsame höhere Ordnung und Aufgabe über Fürst und Volk zu erkennen, so es auch angemessen sei, daß jetzt auch Landesvertreter, Beamte, Untertanen nächst der Treue und dem Gehorsam gegen den Fürsten zugleich die Beobachtung der Verfassung geloben". Er fügt dann aber hinzu: „Dieser Eid auf die Verfassung enthält zwar eine Einschränkung des (dem Fürsten geleisteten) Huldigungseides; allein nicht anders, als auch der ältere Huldigungseid in den deutschen Territorien (und noch jetzt in England) sie stillschweigend enthält durch die Beziehung, in welcher immer die Huldigung zu der landesherrlichen Bestätigung der Freiheiten stand. Er gibt dann auch den Schwörenden keineswegs eine andere Stellung zur Verfassung, als sie ohnedies in ihrem Berufe liegt, also namentlich den Beamten nicht das Recht zur Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit über dem Fürsten oder ihrem Vorgesetzten." Über den Sinn des auf die Verfassung allein geleisteten Eides spricht

her, daß die Mitglieder beider Kammern[1] und alle Staatsbeamte dem Könige den Eid der Treue und des Gehorsams leisten und die gewissenhafte Beobachtung der Verfassung beschwören sollen.[2] Zugleich hat aber der Art. 108 die Bestimmung aufgenommen, daß

Stahl (a. a. O., S. 297 ff.) sich dahin aus, „daß dieser Eid die Beobachtung der Gesetze überhaupt in sich schließe", und bemerkt, hieran anknüpfend, „daß selbst die Frage, ob man die Verfassungsurkunde oder die Verfassung beschwöre, im rechtlichen Erfolge nicht von Belang sei, wenn anders die Verf. Urk. auch das ältere Recht, soweit es nicht durch sie besonders aufgehoben ist, als fortdauernd anerkennt (wie dies der Art. 109 der preuß. Verf. Urk. getan hat). Denn in welchem Verhältnisse diese Urkunde zu den anderen Teilen der Verfassung steht, bestimme sich in beiden Fällen notwendig nach ihr selbst, als dem obersten oder doch dem neuesten Gesetze. Die Verfassung im ganzen und nicht bloß die Urkunde zu beschwören habe nur das Interesse, daß man nicht der Mißdeutung Raum gebe, als wenn das Recht nur in und kraft der Urkunde bestände". Es ist dies dieselbe Auffassung, welche (in den Sitz. der 1. K. v. 17. Dez. 1849 und v. 29. Jan. 1850) der Abgeordn. v. Gerlach entwickelt hatte (vgl. Stenogr. Ber. der 1. K. 1849—50, Bd. IV, S. 2046—47, und Bd. V, S. 2377) und welcher schon damals der Abgeordn. Stahl (a. a. O., S. 2378) beitrat, indem er erklärte, „daß er (und seine politischen Gesinnungsgenossen) den Verfassungseid in diesem Sinne zu leisten gedächten, und daß der Eid sich nur auf die Gesetze der Verfassung, nicht aber auf die Prinzipien und Motive beziehe". Diese Auffassung hat Stahl auch später (vgl. Rechtsphilosophie a. a. O., S. 297, Note *) ausdrücklich aufrechterhalten und hinzugefügt, „daß nur in einem Staate, wo die Charte das öffentliche Recht außer ihr für aufgehoben erklärt, ein diametraler Gegensatz zwischen dem Schwur auf die ganze (geschichtlich überkommene) Verfassung und dem Schwur auf die Charte vorhanden sei; denn hier sei es ebendeshalb nicht möglich, die Charte als einen Teil der Verfassung zu beschwören, sondern man beschwöre entweder die ganze geschichtlich überkommene Verfassung mit Ausschließung der Charte, oder aber die Charte mit Ausschließung dieser Verfassung". — Diese Interpretation des Verfassungseides wurde indes, als sie kurz vor der feierlichen Beeidigung der Verfassung von den Abgeordn. v. Gerlach und Stahl in der 1. K. kundgegeben worden war, sofort als eine dem wahren Sinne dieses Eides zuwiderlaufende, eine unstatthafte reservatio mentalis enthaltende, bezeichnet (vgl. die Erklär. der Abgeordn. Tamnau, Camphausen u. Grafen v. Helldorf in den Stenogr. Ber. der 1. K. 1849—50, Bd. V, S. 2377 u. 2378). Auch v. Rönne (4. Aufl., Bd. II, S. 345, Anm.) war der Ansicht, daß dieselbe die Bedeutung und das Wesen des Verfassungseides verkenne. Dieser Eid könnte „keinen andern Sinn und Zweck haben, als den, die gewissenhafte Beobachtung des durch die Verf. Urk. festgestellten verfassungsmäßigen Rechtszustandes durch die Ableistung des in Art. 108 der Verf. Urk. vorgesehenen promissorischen Eides unter diejenige besondere Garantie zu stellen, welche die Schärfung des Gewissens überhaupt zu geben vermag. Nur auf den Inhalt des verfassungsmäßig vereinbarten öffentlichen Rechtes hat der Eid Bezug, und dieser Eid hat wesentlich die Bedeutung, daß er den Schwörenden in seinem Gewissen verpflichtet, sich auf den Boden der beschworenen Verfassung zu stellen, welche (laut Art. 109 der Verf. Urk.) die früheren (nicht beschworenen) Gesetze und Verordnungen nur insoweit aufrechterhält, als sie der neuen Verfassung nicht zuwiderlaufen, und folglich auch keine neuen Spezialgesetze und Verordnungen neben sich duldet, als welche mit dieser neuen Verfassung vereinbar sind (vgl. auch Art. 63 u. 106 der Verf. Urk.)." In diesen Ausführungen erkennt aber v. Rönne selbst an, daß das alte Recht in Kraft geblieben sei, insoweit es nicht der neuen Verfassung zuwiderlaufe, wie dies Art. 109 der Verf. Urk. ausdrücklich ausspricht. Etwas anderes besagt aber auch der Stahl-Gerlachsche Vorbehalt nicht: der Verfassungseid bezieht sich nicht bloß auf die Verfassungsurkunde, sondern auch auf das ältere, durch diese Urkunde nicht außer Kraft gesetzte, vielmehr vorausgesetzte Verfassungsrecht.

[1] Eine Vereidigung aller männlichen Staatsbürger, welche frühere Verf. Urk. anordneten (z. B. Württemberg Verf. Urk. von 1819, §. 20, Schwarzburg-Sondershausen Verf. Urk. von 1849, §. 7, S.-Koburg-Gotha Verf. Urk. von 1852, §. 28, Kurhessen Verf. Urk. von 1831, §. 21, Braunschweig nach Landesordn. von 1832, §. 56), ist in der preuß. Verf. Urk. nicht vorgeschrieben. Die Mitglieder beider Häuser der Volksvertretung leisten den Eid als Vertreter der ganzen Nation (vgl. auch Art. 83 der Verf. Urk.).

[2] Diese Bestimmung findet sich bereits im §. 78 des von der Staatsregierung vorgelegten Verf. Entw. v. 20. Mai 1848 und in Art. 106 des Verf. Entw. der Komm. der Nat. Vers., wo dieselbe dahin lautet: „Die Mitglieder der beiden Kammern, alle Staatsbeamte und das Heer (die bewaffnete Macht) haben dem Könige und der Verfassung Treue und Gehorsam zu schwören." In dieser Fassung (jedoch mit Weglassung der Worte: „das Heer", oder — wie es in dem Entw. der Verf. Komm. der Nat. Vers. heißt — „die bewaffnete Macht") ist die Bestimmung auch in den Art. 107 der Verf. Urk. v. 5. Dez. 1848 übergegangen und die revidierenden Kammern beschlossen, hierin nichts zu ändern, sondern nur den Zusatz zu machen, daß eine Vereidigung des Heeres auf die Verfassung nicht stattfinden solle. Allein die königl. Botschaft v. 7. Jan. 1850 (Proposition XIV) erklärte, daß die angenommene Fassung nicht korrekt sei. Man könne zwar von einer Vereidigung auf die Verfassung oder von der Beschwörung ihrer gewissenhaften Beobachtung reden; aber es sei nicht korrekt, zu sagen, daß der Verfassung Treue und Gehorsam geschworen werde, wenigstens eigne eine solche Personifikation sich nicht für die Gesetzessprache. Die beiden Kammern sind infolgedessen

eine Vereidigung des Heeres auf die Verfassung nicht stattfinde.[1] Die hiernach vorgeschriebene Vereidigung der Mitglieder beider Kammern und aller Staatsbeamten, mit Ausnahme des Heeres, ist (gemäß den Bestimmungen des Art. 119 der Verfassungsurkunde) nach Vollendung der Revision der Verfassung bewirkt worden[2] und findet seitdem auch fernerhin statt. Über die Art und Weise, wie hiernach hinsichtlich der Vereidigung der Staatsbeamten zu verfahren ist, sind die näheren Anordnungen durch den Beschluß des Staatsministeriums v. 12. Febr. 1850[3] und bezüglich der Beamten in den im Jahre 1866 neu erworbenen und mit der preußischen Monarchie vereinigten

---

der jetzigen, von der Krone vorgeschlagenen, oben im Texte angegebenen Fassung des Art. 108 beigetreten, indem sie die Abänderung für keine wesentliche erachteten. Die Rev. Komm. der 2. K. bemerkte dabei noch: „Die Verbindung, in welche, nach dem Regierungsvorschlage, der dem Könige zu leistende Eid mit der Beschwörung der Verfassung durch das Wort „und" gesetzt worden, reiche aus, um den untrennbaren Zusammenhang beider Eide deutlich zu machen, während die vorgeschlagene Fassung ebenmäßig die Selbständigkeit beider Eide wahre und das Mißverständnis unmöglich mache, als ob die eidliche Verpflichtung, die Verfassung gewissenhaft zu beobachten, nur dem Könige gegenüber eingegangen würde, der König also berechtigt wäre, von der eidlichen Verpflichtung auf die Verfassung zu dispensieren" (vgl. v. Rönnes Bearbeit. der Verf. Urk., Art. 108, S. 210—212).

[1] Die Vereidigung des Heeres auf die Verfassung wurde von dem Könige zuerst in dem Bescheide v. 22. März 1848 an die städtischen Behörden zu Breslau und Liegnitz (M. Bl. d. i. Verw. 1848, S. 84) verheißen. Die Verheißung fand dann ihre Aufnahme in den §. 78 des Verf. Entw. der Staatsregierung v. 20. Mai 1848, wurde indes in dem daraus entnommenen Art. 107 der Verf. Urk. v. 5. Dez. 1848 nicht ausdrücklich wiederholt; aber noch das Patent von demselben Tage, betr. die Zusammenberufung der Volksvertreter (G. S. 1848, S. 392) ergibt, daß es damals noch die Absicht der Regierung war, die versprochene Beeidigung des Heeres auf die Verfassung zu veranlassen. In dem erwähnten Patente heißt es nämlich in dieser Beziehung: „Unmittelbar nach erfolgter Revision der Verfassung werden wir die von Uns verheißene Vereidigung des Heeres auf die Verfassung veranlassen." Inzwischen hatten die Kammern bei der Revision der Verfassung beschlossen, in den Art. 107 (jetzt Art. 108) den Zusatz aufzunehmen: „Eine Vereidigung des Heeres auf die Verfassung findet nicht statt." Indem die Krone sich hiermit einverstanden erklärte, wurde solchergestalt die frühere entgegengesetzte Verheißung des Königs beseitigt. Die Kammern waren nämlich der Ansicht, „daß die Vereidigung des Heeres auf die Verfassung keinen Schutz gegen Verfassungsübertretungen gewähren könne, solcher vielmehr dem Heere gegenüber in der Verantwortlichkeit des Kriegsministers und derjenigen Zivilbeamten gefunden werden müsse, auf deren Requisition die Armee zu handeln habe". Der Bericht der Rev. Komm. der 2. K. bemerkte in dieser Beziehung noch: „Wenn die Armee selbst prüfen solle, inwieweit durch Ausführung eines bestimmten Befehls eine Vorschrift der Verfassung verletzt werden könne, so müsse dieselbe berechtigt sein, zu beratschlagen, während dies nach Art. 37 (jetzt Art. 38) verboten sei und zur Auflösung aller Disziplin führen könne, auch gerade in den bedenklichsten Krisen am ersten Zweifel über die verfassungsmäßige Zulässigkeit der erteilten Befehle entstehen und gerade in den Momenten Schwanken und Zaudern entstehen könne, wo es vor allem auf entschlossenes Handeln ankomme." Stenogr. Ber. der 2. K. 1849—50, S. 547.) In gleichem Sinne sprach sich der Bericht des Zentralausch. der 1. K. aus (Stenogr. Ber. der 1. K. 1849—50, S. 1329 ff.). Vgl. v. Rönnes Bearbeitung der Verf. Urk., Art. 108, S. 211. Aus denselben und ähnlichen Gründen hat auch der Staatsmin. a. D. Graf v. Arnim-Boitzenburg, von welchem der königl. Bescheid v. 22. März 1848 mitunterzeichnet ist, sich für die Zurücknahme der darin erteilten Verheißung ausgesprochen. Vgl. dessen Schrift: Über die Vereidigung des Heeres auf die Verfassung (Berlin, 1849). — Über die Gründe gegen die Vereidigung des Heeres auf die Verfassung vgl. auch: Bluntschli, Allgem. St. R., 2. Aufl., Bd. II, S. 93 ff., und Stahl, Philosophie des Rechts, 3. Aufl., Bd. II, Abt. 2, S. 572 ff., wogegen es von anderer Seite für ein Vorurteil erklärt wird, daß der Verfassungseid der Soldaten und Offiziere der Disziplin oder auch der wahren Autorität und Sicherheit des Regenten schade (vgl. Welcker in dem Artikel „Garantien" im Staatslexikon, 3. Aufl., Bd. IV, S. 108 ff.). Zachariä (D. St. u. B. R., 3. Aufl., Bd. I, S. 304 ff.) bemerkt darüber, daß sich kein Rechtsgrund gegen die Beeidigung des Militärs auf die Verfassung geltend machen lasse, wogegen dem politischen Grunde, daß der militärische Gehorsam nicht durch eine solche Beeidigung in Frage gestellt werden dürfe, ein gewisser Schein nicht abgesprochen werden könne; allein schlimm sei es auch, wenn bei sonst allgemeiner Anwendung des Verfassungseides durch die Befreiung des Militärs die falsche Idee Nahrung erhalte, daß die Militärmacht außerhalb oder über der Verfassung stehe, was besonders dann zu fürchten sei, wenn eine Verfassung — wie die preußische in Art. 108 — neben der eidlichen Verpflichtung der Kammermitglieder und Staatsbeamten die Vereidigung geradezu für unstatthaft erklärt.

[2] Vgl. auch Bd. I, S. 70, 435 f.

[3] Vgl. Just. M. Bl. 1850, S. 42, M. Bl. d. i. Verw. 1850, S. 26. — Das Zirk. Reskr. des Just. Min. v. 13. Febr. 1850 (Just. M. Bl. 1850, S. 43) erteilt (für die Justizbehörden) spezielle Anordnungen über das Verfahren bei der Ableistung des Eides.

Landesteilen durch den Beschluß des Staatsministeriums v. 31. Okt. 1867[1] getroffen worden. Diese Beschlüsse bestimmen: 1. Der in Art. 108 der Verfassungsurkunde vorgeschriebene Eid ist von allen unmittelbaren und mittelbaren Staatsbeamten zu leisten und es sollen davon nur diejenigen Beamten ausgenommen sein, welche in ihrer Eigenschaft als Mitglieder einer der beiden Kammern oder, was die Beamten der im Jahre 1866 neuerworbenen Landesteile betrifft, infolge ihrer Anstellung in den älteren Provinzen den Eid bereits geleistet haben.[2] 2. Der Diensteid soll, wie bisher, von den Schwören-

---

[1] Vgl. Just. M. Bl. 1867, S. 397, M. Bl. d. i. Verw. 1867, S. 326. — Das Zirk. Reskr. des Just. Min. v. 11. Nov. 1867 (Just. M. Bl. 1867, S. 398) erteilt (für die Justizbehörden) dieselben Anordnungen über das Verfahren bei Ableistung dieses Eides.

[2] In betreff der Verpflichtung einzelner Beamtenkategorien zur Ableistung des Verfassungseides sind auf erhobene Zweifel noch spezielle Anordnungen seitens der Ressortminister erlassen worden: α) Auch solche Zivilstaatsdiener, welche zugleich in einem militärischen Dienstverhältnisse, namentlich bei der Landwehr, stehen, sind von der Ableistung des Verfassungseides *nicht* zu entbinden (Zirk. R. des Just. Min. v. 30. März 1850, Just. M. Bl. 1850, S. 110, und Zirk. R. des Gen.-Steuer-Dir. v. 10. April 1850, M. Bl. d. i. Verw. 1850, S. 121). β) Auch die probeweise als Boten oder Exekutoren bei den Zivilgerichten beschäftigten Unteroffiziere sind auf die Verfassung zu beeidigen (Zirk. R. der Min. d. Just. u. d. Kr. v. 11. Juni 1850, Just. M. Bl. 1850, S. 197). γ) Ebenso die gewählten Mitglieder, Stellvertreter, Gerichtsschreiber und Gerichtsboten der Gewerbegerichte (Reskr. der Min. für H., G. u. öfftl. Arbeiten und der Just. v. 20. März 1850, M. Bl. d. i. Verw. 1850, S. 122). δ) Auch auf die öffentlichen Lehrer finden die Bestimmungen des Staatsmin. Beschl. v. 12. Febr. 1850 volle Anwendung (Zirk. Reskr. des Min. d. geistl., Unterr. u. Med. Ang. v. 12. Juli 1850, M. Bl. d. i. Verw. 1850, S. 206). ε) Ebenso auf die Universitätsprofessoren (Reskr. des Min. d. geistl. usw. Ang. v. 6. Nov. 1873, M. Bl. d. i. Verw. 1874, S. 49). Das Zirk. Reskr. des Fin. Min. v. 13. April 1864 (M. Bl. d. i. Verw. 1864, S. 216) hat bestimmt, daß die Oberförsterkandidaten und im Tentamen vollständig bestandenen Forstkandidaten den Staatsdienereid in der gesetzlich angeordneten Form zu leisten haben, daß jedoch von dieser Vereidigung die reitenden Feldjäger und die Reservejäger der Klasse A, da sie dem stehenden Heere angehören, und diejenigen Oberförster und Forstkandidaten, welche sich in einem Privat-, Instituten- und Kommunal-Dienstverhältnisse befinden, auszuschließen sind.

Der Min. des Königl. Hauses ist im Jahre 1856 — gleich den Staatsministern — auf die Verfassung vereidigt worden (vgl. Stenogr. Ber. des H. H. 1856—57, Bd. I, S. 12, u. Stenogr. Ber. des A. H. 1856—57, Bd. I, S. 13).

Die Bestimmung des Art. 108 der Verf. Urk., wonach eine Vereidigung des *Heeres* auf die Verfassung nicht stattfindet, hat (in der Sitz. Per. v. 1863) zu einer Erörterung im A. H. darüber Veranlassung gegeben, wie weit innerhalb des Ressorts des *Kriegs-* und des *Marineministeriums* die Kategorien der Beamten sich ausdehnen, welche nicht auf die Verfassung beeidigt sind, und nach welchen Grundsätzen die Staatsregierung in dieser Hinsicht verfährt (vgl. die Stenogr. Ber. des A. H. über die Sitz. v. 2. Mai 1863, Bd. II, S. 1007—20). Der Kriegs- und Marineminister hat sich dahin geäußert, „daß alle diejenigen Personen *nicht* auf die Verfassung vereidigt werden, welche *zum Heere gehören*, und bemerkt, „daß dies (nach der dem Militärstrafgesetzbuche beigefügten Klassifikation der zum Heere und Marine gehörenden Militärpersonen) außer den Personen des Soldatenstandes, zu welchen *auch* die im Kriegs- und Marineministerium als Räte verwendeten Offiziere zu rechnen seien, sämtliche in der gedachten Klassifikation zu Lit. B aufgeführten *Militärbeamte* seien, welche dem Heere und der Marine in den Krieg folgen, weil diese Beamten zwar nicht Soldaten, wohl aber zum Heere gehörige Militärpersonen seien; wogegen die *Zivilbeamten der Militärverwaltung* auf die Verfassung vereidigt werden" (a. a. O., S. 1010). Hierbei ist darauf hinzuweisen, daß die dem Militärstrafgesetzbuche v. 3. April 1845 beigefügte „Klassifikation der zum preuß. Heere gehörenden Militärpersonen" (G. S. 1845, S. 375—379) durch den Allerh. Erl. v. 17. Juli 1862 aufgehoben und durch die mit demselben publizierte „Klassifikation der zum preuß. Heere und zur Marine gehörenden Militärpersonen" (G. S. 1862, S. 224—230) ersetzt worden ist. Die *neue* Klassifikation weicht von der *älteren* darin ab, daß sie *auch* über die Klassifikation der zur *Marine* gehörenden Personen Bestimmungen getroffen hat, und außerdem in einzelnen (weniger erheblichen) Punkten. Zu den in der „Klassifikation" aufgeführten, zum Heere und zur Marine gehörigen Militärbeamten gehören nun aber namentlich alle Beamte des Auditoriats, der Militärintendanturen usw. Eine anderweitige Klasseneinteilung der Militärbeamten des Reichsheeres und der Marine ist unter Anschluß an die Vorschrift unter B der Anlage des Militärgesetzbuches für das D. Reich v. 20. Juli 1872 (R. G. Bl. 1872, S. 174) durch die kaiserl. Verordn. v. 29. Juni 1880 (R. G. Bl. 1880, S. 169) angeordnet worden. Die Frage entscheidet sich somit jetzt aus reichsrechtlichen Vorschriften. — Die, wie die in der Sitz. des A. H. v. 2. Mai 1863 stattgefundene Diskussion ergibt, streitig gewordene Frage, ob die von der Staatsregierung zur Anwendung gebrachte Praxis, daß die „*Militärbeamten*" nicht auf die Verfassung vereidigt werden, den Bestimmungen des Art. 108 entspricht, ist bis jetzt nicht vollständig zum Austrage gebracht worden. Diese Frage wurde übrigens bereits in der Sitz. des A. H. v. 17. Dez. 1855 (vgl. Stenogr. Ber. 1855—56, Bd. I, S. 63—64) angeregt, indem schon damals,

den vollständig ausgesprochen, jedoch in dessen Formel die Versicherung aufgenommen werden: „auch die Verfassung gewissenhaft beobachten zu wollen".[1] 3. Dabei ist es jedem freizustellen, den Eidesworten am Schlusse die seinem religiösen Bekenntnisse entsprechende Bekräftigungsformel hinzuzufügen. 4. Über die Vereidigung soll ein Protokoll aufgenommen werden, welches der Beamte, der den Eid geleistet hat, zu unterschreiben hat.[2] — Die Ableistung des in Art. 108 der Verfassungsurkunde vorgeschriebenen Eides ist übrigens eine unbedingte Pflicht eines jeden Staatsbeamten, deren Nichterfüllung den Verlust des Amtes nach sich zieht.[3] Endlich muß auch die Ableistung

---

gleichfalls unter Bezugnahme auf die „Klassifikation" vom Jahre 1845, vom Kriegsminister behauptet wurde, daß die Auditeure nicht auf die Verfassung zu vereidigen seien. Dies bestritt damals bereits der Abgeordn. Wentzel (a. a. O., S. 64) indem er ausführte, „der Art. 108 der Verf. Urk. fordere die Vereidigung aller Staatsbeamten auf die Verfassung, und wenn der zweite Satz des Artikels das Heer hiervon ausnehme, so sei dies dahin zu verstehen, daß das Heer nur insoweit, als es nicht aus Staatsbeamten besteht, nicht auf die Verfassung zu vereidigen sei". — Der mit der in Rede stehenden Streitfrage in Verbindung stehende, in der Sitz. Per. von 1863 von dem Abgeordn. Virchow gestellte Antrag auf Abgabe einer Erklärung, „daß es nach Art. 60 u. 108 der Verf. Urk. nicht zulässig sei, daß die Minister sich bei den Verhandlungen des Hauses durch Kommissarien vertreten lassen, welche nicht auf die Verfassung vereidigt sind" (Drucks. des A. H. 1863, Bd. IV, Nr. 139), ist weder in der Kommission, noch im Plenum zur Beratung gekommen. „Über den gegenwärtigen Zustand fehlt es durchaus an Klarheit" — bemerkt Schwartz, Verf. Urk., S. 340.

Über die Unstatthaftigkeit der Vereidigung der Geistlichen auf die Verfassung vgl. die Denkschrift der Abt. des Min. d. geistl. usw. Ang. für die innern evangel. Kirchensachen in den Aktenst. aus der Verwaltung desselben, Heft 1, S. 12 ff., und das Reskr. derselben Abt. v. 22. April 1850 (a. a. O., S. 18), sowie das Reskr. des Min. der geistl. usw. Ang. v. 6. März 1850 (a. a. O., S. 7).

[1] Die Form des von allen im unmittelbaren und mittelbaren Staatsdienste stehenden Beamten abzuleistenden Diensteides war vor Erlaß der Verf. Urk. festgestellt durch die Order v. 5. Nov. 1833 (G. S. 1833, S. 291). Nach Erlaß der Verf. Urk. bestimmte der Staatsmin. Beschl. v. 12. Febr. 1850 in §. 5, daß der in der gedachten Order festgesetzten Formel des Eides die Worte: „auch die Verfassung gewissenhaft beobachten" hinzuzufügen seien.

Nach Vereinigung der im Jahre 1866 neu erworbenen Landesteile mit der preuß. Monarchie stellte für diese die Verordn. v. 22. Jan. 1867 (G. S. 1867, S. 132) die Form des von den daselbst angestellten und später anzustellenden Staatsdienern abzuleistenden Diensteides in gleicher Weise, wie die Order v. 5. Nov. 1833 fest und bestimmte zugleich, daß die Vereidigung der betr. Personen auf die preuß. Verfassung vorbehalten bleibe. Nachdem sodann die letztere vom 1. Okt. 1867 an in den gedachten Landesteilen in Kraft getreten war, bestimmte der Staatsmin. Beschl. v. 31. Okt. 1867 in §. 4, daß in die durch die Verordn. v. 22. Jan. 1867 festgesetzte Formel des Eides bei neu angestellten Staatsbeamten die Worte: „auch die Verfassung gewissenhaft beobachten" hinzuzusetzen seien.

Die für das Gebiet der preuß. Monarchie, mit Ausschluß der im Jahre 1866 neu erworbenen Landesteile, erlassene Verordn. v. 6. Mai 1867 (G. S. 1867, S. 715) hat die Form des Diensteides der im unmittelbaren und mittelbaren Staatsdienste stehenden Beamten in der Art festgestellt, wie diese Form sich aus der Order v. 5. Nov. 1833 in Verbindung mit dem §. 5 des Staatsmin. Beschl. v. 12. Febr. 1850 ergibt.

Was die zur Zeit des Erlasses der Staatsmin. Beschl. v. 12. Febr. 1850, bzw. v. 31. Okt. 1867 bereits nach der Formel der Order v. 5. Nov. 1833, bzw. der Verordn. v. 22. Jan. 1867, jedoch noch nicht auf die preuß. Verfassung vereidigten Staatsbeamten betrifft, so bestimmten die allgem. Staatsmin. Beschl. (in §. 2), daß dieser (nachträglich abzuleistende) Verfassungseid nicht wie der von allen neu angestellten Staatsbeamten wörtlich und vollständig abzuleisten, sondern daß den damals bereits vereidigten Staatsbeamten die Formel des Eides dahin vorzulesen sei: „Sie schwören zu Gott, dem Allmächtigen und Allwissenden, daß Sie Sr. Majestät dem Könige treu und gehorsam sein und die Verfassung gewissenhaft beobachten wollen", worauf der Schwörende unter Erhebung der Schwurfinger die Worte zu sprechen habe: „Ich (Vor- und Zuname) schwöre es, so wahr mir Gott helfe", wobei es jedem Schwörenden frei zu stellen, den Eidesworten am Schlusse die seinem religiösen Bekenntnisse entsprechende Bekräftigungsformel hinzuzufügen.

[2] Über die Art und Weise der Ausführung des Staatsmin. Beschl. v. 12. Febr. 1850, bzw. des Staatsmin. Beschl. v. 31. Okt. 1867 durch die Justizbehörden vgl. die Zirk. Reskr. des Just. Min. v. 13. Febr. 1850 (Just. M. Bl. 1850, S. 222) und v. 11. Nov. 1867 (a. a. O. 1867, S. 398).

[3] So hat mit Recht das Ob. Trib. am 27. Mai 1850 (Just. M. Bl. 1850, S. 222—225) erkannt und einen Staatsbeamten, welcher die Eidesleistung auf die Verfassung verweigerte, im Wege des Disziplinarverfahrens seines Amtes entsetzt, indem es ausführt: „Der Art. 108 der Verf. Urk. begründet, indem er den Eid von allen Staatsbeamten geleistet wissen will, eine Pflicht für diese Personen eben wegen ihres Amtes, also eine Amtspflicht. Denn für das Bestehen einer Amtspflicht gilt es gleich, ob die Pflicht eine der Beamtenklasse, um welche es sich handelt, eigentümliche, oder ob sie eine allgemeine für alle Beamte sei; ferner, ob die Pflicht auf die Amts-

des gedachten Eides sowohl von den Staatsbeamten als von den Mitgliedern beider Häuser des Landtages genau nach der in Art. 108 vorgeschriebenen Fassung erfolgen, jede Abänderung des wörtlichen Ausdruckes dieses Eides durch einen anderen Zusatz als denjenigen, welcher die dem religiösen Bekenntnisse entsprechende Bekräftigungsformel enthält, ist dergestalt für unzulässig zu erachten, daß die Weigerung, den Eid ohne weiteren Zusatz zu leisten, die Entlassung des betreffenden Staatsbeamten nach sich zieht bzw. die Teilnahme des betreffenden Mitgliedes der Landesvertretung an den Verhandlungen des betreffenden Hauses ausschließt.[1] Für den Rechtscharakter des Beamten, für die dienstlichen Rechte und Pflichten sowie die Gültigkeit der Amtshandlungen ist der Diensteid ohne rechtliche Bedeutung.[2]

B) Ministerverantwortlichkeit und Ministeranklage.[3]

I. Indem das Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie, insbesondere auch das preußische Staatsrecht, den Grundsatz der Unverletzlichkeit der Person des Königs auf-

---

verrichtung selber, oder ob sie auf die allgemeinen Bedingungen und Voraussetzungen der gehörigen Verrichtung des Amtes sich beziehe. Die Weigerung eines Beamten, jenen Eid zu leisten, verbunden mit der Erklärung, sein Amt nicht aufgeben zu wollen, schließt daher eine Verletzung der Amtspflicht, ein Dienstvergehen, ein. Wer die von seinem freien Willen abhängende Vollziehung eines zur Wahrnehmung seines Amtes gesetzlich für notwendig erklärten Aktes verweigert, wer sich somit zur Ausübung seines Amtes außerstand setzt, der verletzt ebensowohl seine Amtspflicht, als wer das Amt selbst nicht verrichtet." — Vgl. auch das Reskr. des Min. d. geistl. usw. Ang. v. 27. Mai 1868 (M. Bl. d. i. Verw. 1868, S. 205—206).

[1] In diesem Sinne hat sich die Gesch. O. Komm. der 1. K. in dem Ber. v. 13. Jan. 1852 (Drucks. der 1. K. 1851—52, Bd. II, Nr. 76) und die Gesch. O. Komm. des H. H. in dem Ber. v. 29. Jan. 1856 (Stenogr. Ber. des H. H. 1855—56, Anlagebd. S. 25—26, Nr. 9) über die Frage ausgesprochen und sowohl die frühere 1. Kammer, als auch das H. H. haben sich mit dieser Ansicht einverstanden erklärt, indem es insbesondere für unstatthaft erachtet worden ist, daß ein dem Militärstande angehöriges Mitglied des Hauses bei Ableistung des Verfassungseides einen Zusatz hinzufüge, welcher bezweckte, die aus dem als Soldat geleisteten Eide hervorgehenden besonderen Verpflichtungen vorzubehalten (vgl. Stenogr. Ber. der 1. K. 1851—52, S. 222—23, und Stenogr. Ber. des H. H. 1855—56, Bd. I, S. 58). — Der Abgeordn. Virchow hat zwar behauptet, daß im Jahre 1861 Mitglieder (Fürst v. Radziwill und Frhr. v. Weichs) in das Herrenhaus zugelassen worden seien, ohne den Verfassungseid abzuleisten, indem sie sich lediglich auf den von ihnen geleisteten Fahneneid berufen hätten (vgl. Stenogr. Ber. des A. H. 1863, Bd. II, S. 1010). Die von dem Abgeordn. Virchow in Bezug genommenen Verhandlungen des H. H. v. 23. Jan. und 30. April 1861 (Stenogr. Ber. desselben 1861, Bd. I, S. 19 u. 355) ergeben dies indes nicht. Der Fürst v. Radziwill und Frhr. v. Weichs hatten vielmehr den Eid auf die Verfassung schon früher als Mitglieder des Herrenhauses geleistet und behaupteten nur, daß der geleistete Fahneneid sie von der Leistung des Huldigungseides nach der Thronbesteigung des Königs Wilhelm entbinde.

Von gleichem Grundsatze ist auch das Haus der Abgeordneten in dem Falle ausgegangen, wo die beiden Abgeordneten des 1. und 2. schleswig-holsteinschen Wahlbezirkes (Krüger und Ahlmann) die bedingungslose Ableistung des Eides auf die Verfassung ablehnten und den Eid nur unter Verwahrung der Rechte Nordschleswigs auf Abstimmung in Gemäßheit des Art. V des Prager Friedensvertrags v. 23. Aug. 1866 ableisten zu wollen erklärt hatten. Das Haus der Abg. hat angenommen, daß die Einlegung einer solchen Verwahrung bei Ableistung des Eides auf die Verfassung unstatthaft sei und daß die Abgeordneten, welche die bedingungslose Ableistung des in Art. 108 der Verf. Urk. vorgeschriebenen Eides verweigern, nicht für legitimiert zu erachten seien, einen Sitz im Hause der Abgeordneten einzunehmen. Vgl. den Antrag der Gesch. O. Komm. v. 4. Dez. 1867 (Stenogr. Ber. des A. H. 1867—68, Anl. Bd. I, S. 97, Nr. 39) und den Beschl. des A. H. v. 7. Dez. 1867 (Stenogr. Ber. des A. H. 1867—68, Bd. I, S. 265—271), desgl. Sitz. v. 9. Dez. 1867 (a. a. O. S. 285); ferner den Antrag der Gesch. O. Komm. v. 21. Nov. 1868 (Stenogr. Ber. des A. H. 1868—69, Anl. Bd. II, S. 616, Nr. 51), nebst Amendement des Abgeordn. v. Mallinckrodt v. 27. Nov. 1868 (ebenda S. 690, Nr. 73) und die Beschl. des A. H. v. 27. und 30. Nov. 1868 (Stenogr. Ber. des A. H. 1868—69, Bd. I, S. 289—301 u. S. 320, vgl. S. 329); endlich die Verhandl. in der Sitz. des A. H. v. 17. Nov. 1869 (Stenogr. Ber. des A. H. 1869—70, S. 562—566). — Übrigens schreibt die neueste Gesch. O. des A. H. (von 1876) in §. 6, Abs. 2, ausdrücklich vor, „daß die Weigerung der Ableistung des Eides auf die Verfassung die Befugnis ausschließt, einen Sitz im Hause einzunehmen". Vgl. Schwartz, Verf. Urk., S. 339.

[2] Siehe oben Bd. I, S. 436, dazu auch Arndt, Verf. Urk., S. 374 und die dort angegebene Literatur und Rechtsprechung.

[3] Vgl. Buddeus, Die Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchien, 1833;

stellt[1], erkennt dasselbe zugleich die Notwendigkeit, Einrichtungen zu treffen, um die Regierungsgewalt, die ihrem Begriffe nach die materielle Macht in der Hand hat, in dem Falle, wo sie ungesetzlich ihre Grenzen überschreitet, zu verfassungsmäßiger Verantwortung zu ziehen. Dieser Aufgabe dient das Institut der Ministerverantwortlichkeit.[2] Die Minister des Königs, deren freie Wahl ihm nach preußisch-deutschem

---

R. v. Mohl, Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung, rechtlich, politisch und geschichtlich entwickelt, 1837; desselben St. R. des Königr. Württemberg, Bd. I, S. 761—821; desselben Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, Bd. I, S. 311—312; H. Bischof, Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe in Deutschland, 1859; vgl. auch im Archiv für das öffentl. R. des D. Bundes von Linde, Bd. III, Heft 2; A. Cuyrim, Die Verantwortlichkeitsfrage, 1848; Samuely, Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit in der konstit. Monarchie, 1869; J. H. Beschorner, Die Ministerverantwortlichkeit und der Staatsgerichtshof im Königreiche Sachsen, nebst einer vergleichenden Darstellung der bezüglichen Gesetzgebung einiger anderer Länder, 1877. C. Rößler, Die Verantwortlichkeit der Minister (in dessen Studien zur Fortbild. der preuß. Verf., Abt. II, S. 36 ff.); (Geffken), Die Reform der preuß. Verfassung S. 230 ff.; C. F. Scheuerlen, Der Staatsgerichtshof im Königr. Württemberg, mit Hinweisung auf die analogen Einrichtungen in andern deutschen Bundesstaaten, 1835; v. Aretin und v. Rotteck, St. R. der konstit. Monarchie, Bd. III, S. 201—221; Dahlmann, Politik (2. Aufl.), S. 103—115; Klüber, Öffentl. R. des D. B., S. 534 ff.; Zöpfl, Grundsätze des gem. D. St. R., 5. Aufl., Bd. II, S. 409 ff.; Zachariä, D. St. u. B. R., 3. Aufl., Bd. I, S. 306 ff.; Grotefend, Das D. St. R. der Gegenwart, S. 718 ff.; K. S. Zachariä, Vierzig Bücher vom Staate, 1839, Bd. III, S. 268 ff.; Stahl, Philosophie des Rechts, 3. Aufl., Bd. II, Abt. 2, S. 393 ff.; Bluntschli, Allgem. St. R., 2. Aufl., Bd. II, S. 80—82; Held, System des Verf. R., Bd. II, S. 363 ff.; G. Meyer-Anschütz, St. R., S. 683 ff.; v. Gerber, Grundzüge, 3. Aufl., S. 193 ff.; Hoffmann, Die staatsbürgerlichen Garantien, Teil I, 1828, S. 180 ff., 359 ff.; v. Kaltenborn, Einleit. in das konstit. Verf. R., 1863, S. 89, 102 ff., 110; L. v. Stein, Die Verwaltungslehre, Teil I (2. Aufl. 1869), S. 339 ff., 344 ff.; Welcker, in dem Artikel: „Verantwortlichkeit der Fürsten und der Minister" im Staatslexikon, 3. Aufl., Bd. XIV, S. 339 ff.; Held, in dem Artikel: „Staatsgerichtshof" a. a. O., Bd. XIII, S. 590 ff.; Fr. Oetker, Rechtsstaat und Ministerverantwortlichkeit (in der Augsburger Allgem. Zeit. 1872, Beilage Nr. 33); v. Schulze, Pr. St. R., Bd. II, S. 32 ff.; Schwartz, Verf. Urk., S. 125 ff.; Arndt, Verf. Urk., S. 181; Bornhak[2], I, S. 138 ff., 144 ff. leugnet rundweg und schroff jede Verantwortlichkeit der Minister gegenüber dem Landtag; man kann diese Ausführungen nur mit Verwunderung lesen! — Eine Übersicht des Inhaltes der deutschen und fremden Gesetze über die Ministerverantwortlichkeit enthält der (von Mittermaier) erstattete Ausschußbericht über den Gesetzentwurf, die Verantwortlichkeit der Reichsminister betr., Beil. 1 zum Protokoll der 62. Sitz. der D. Nat. Vers. zu Frankfurt a. M. von 1848. — Von fremdländischen Schriften vgl.: B. de Constant, De la responsabilité des ministres, Par. 1814; Marchais de Migneaux, De la respons. des min. 1818; O. de Kerkhovede Deuterghem, De la responsabilité des ministres dans le droit public Belge, 1867; J. Ludwigh, Des lois sur la responsabilité du pouvoir exécutif en Hongrie, 1865; M. G. Lagemans, De leer der ministeriële verantwoordelijkheid en hare toepassing in het Nederlandsche staatsregt, 1855. — Neuere Literatur: v. Seydel-Piloty, Bayer. St. R.[3], I, S. 342 ff.; v. Frisch, Verantwortlichkeit der Monarchen (1904); Rehm, Allgem. Staatslehre, S. 325 ff., 344 ff.; Hauke, Die Lehre von der Ministerverantw., 1880; Pistorius, Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantw., 1891; Lucz, Ministerverantw. und Staatsgerichtshöfe, 1893; Passow, Das Wesen der Ministerverantw. in Deutschland, 1904.

[1] Vers. Urk., Art. 44, und Bd. I, S. 206 f. — Um das politische Postulat: „Der König ist unverantwortlich" neben der Verpflichtung des Monarchen auf die Verfassung und die Gesetze zu rechtfertigen, haben zuerst die englischen Publizisten die politische (oder staatsrechtliche) Fiktion aufgestellt: „der König kann nicht Unrecht tun". Was also Unrechtes in der Monarchie geschieht — denn die gedachte Fiktion vermag dies nicht zu hindern —, das hat nicht der König, sondern haben andere getan, und zwar gilt das geschehene Unrecht als die Folge der schlechten Beratung des Königs, daher der (positiven oder negativen) Pflichtverletzung seiner Minister (überhaupt der obersten Ratgeber oder der Autoren des Beschlusses). Vgl. hierüber: Dahlmann, Politik, S. 104 ff.; v. Aretin, St. R. der konstitutionellen Monarchie, Bd. III, S. 202 ff.; Bluntschli, Allgem. St. R., 2. Aufl., Bd. II, S. 78 ff. — Vgl. über die richtige Auffassung des (vielfach mißverstandenen) Satzes des englischen Staatsrechts „the King can do no wrong"; A. Samuely, Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit, S. 14 ff., 25 ff., 56 ff.

[2] Zur Zeit des vormaligen Deutschen Reiches fanden die Landesverfassungen und die Rechte der einzelnen ihre Garantie in dem Schutze durch die Reichsgerichte; dagegen war dem vormaligen deutschen Staatsrechte der Satz, auf welchen die neuere Theorie die Ministerverantwortlichkeit gründet: „der Fürst kann nicht Unrecht tun" unbekannt, obgleich es keineswegs an Beispielen in den deutschen Landesgeschichten fehlt, daß selbst solche fürstliche Diener auf Antrag der Stände zur Verantwortung und Strafe gezogen wurden, die dem Willen ihres Fürsten gemäß gehandelt hatten (vgl. die Beispiele bei

Staatsrecht uneingeschränkt zusteht[1], sollen nicht bloß der Person des Monarchen, sondern auch der Volksvertretung gesetzmäßig verantwortlich sein.[2] Diesen Grundsatz hat auch die preußische Verfassungsurkunde ausdrücklich anerkannt, indem Art. 44 ausspricht: „Die Minister des Königs sind verantwortlich."[3]

II. Um die praktische Verwirklichung der beiden untrennbaren Grundsätze, daß der König für alle seine Regierungshandlungen unverantwortlich sei, dagegen die Minister dafür zur Rechenschaft gezogen werden können, zu ermöglichen, bedurfte es der weiteren Bestimmung, welche der Art. 44 der Verfassungsurkunde gleichfalls enthält, „daß alle Regierungsakte des Königs zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers bedürfen, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt". „Regierungsakte" des Königs sind alle Willensakte, welche sich auf die Leitung des Staates beziehen. Vor allem fallen unter den Begriff die königlichen Verordnungen jeder

---

Zachariä, D. St. u. B. R., 3. Aufl., Bd. I, S. 308, Note 4). Auf dem Wiener Kongreß wurde zwar von den deutschen Fürsten mehrfach das Recht der Stände anerkannt, die Verantwortlichkeit auch der obersten Staatsdiener durch Beschwerdeführung geltend zu machen (vgl. Zachariä a. a. O., S. 309—310); allein hierin konnte der Verlust des reichsgerichtlichen Schutzes keinen Ersatz finden; um das Recht der ständischen Anklage zur Geltung zu bringen, war es vielmehr notwendig, dasselbe durch zweckentsprechende Einrichtungen von dem Belieben und der Willkür der Regierung unabhängig zu stellen; dies hat dahin geführt, in den Verfassungen der meisten deutschen Staaten die Verantwortlichkeit der Organe des Herrschers ausdrücklich auszusprechen und durch besondere gesetzliche Einrichtungen die Ausführung dieses Grundsatzes möglich zu machen. Auch der Frhr. v. Stein zählte die Ausübung des Rechtes, die Minister zur Verantwortung zu ziehen, zu den Rechten, „welche ursprünglich die Deutschen Landstände hatten", und bemerkt (in dem Schreiben an Münster v. 20. Okt. 1814): „Sollen die Stände etwa nur das Recht haben, gravamina einzureichen und zu dolieren? Dann ist das ganze Institut ein geistloses Machwerk, an dem kein Vernünftiger Teil nehmen mag, und, statt auf den Geist der Nation zu wirken, ihn nur noch mehr herabwürdigt" (s. Steins Leben von Pertz, Bd. IV, S. 135).

[1] Art. 45 der Verf. Urk.

[2] König Friedrich Wilhelm IV. hatte den Grundsatz der Verantwortlichkeit der Minister im allgemeinen bereits in dem Bescheide v. 22. März 1848 an die städtischen Behörden zu Breslau und Liegnitz (M. Bl. d. i. Verw. 1848, S. 84) anerkannt und darin die Vorlegung eines Gesetzes hierüber verheißen, was der Bescheid v. 28. März 1848 an die Deputierten der rheinischen Städte (a. a. O., S. 85) wiederholte. Als dann das Ministerium Camphausen in einem Immediatberichte v. 30. März 1848 aussprach, daß es den Absichten des Königs zu begegnen glaube, wenn es sich sofort für alle seine Maßnahmen der künftigen Volksvertretung verantwortlich und den dieserhalb zu erlassenden Gesetzen unterworfen erkläre, sprach der Allerh. Erlaß von demselben Tage das Einverständnis des Königs mit diesen Ansichten aus (M. Bl. d. i. Verw. 1848, S. 86).

[3] Dieser (erste) Satz des Art. 44 der Verf. Urk. findet sich gleichlautend bereits in dem §. 20 des Reg. Entw. v. 20. Mai 1848, in dem Art. 44 des Entw. der Verf. Komm. der Nat. Vers. und in dem Art. 42 der Verf. Urk. v. 5. Dez. 1848; auch wurde er bei der Revision unverändert beibehalten. Die königl. Botschaft v. 7. Jan. 1850 (Proposition V) hatte beantragt, statt dessen zu setzen: „die Minister sind dem Könige und dem Lande (Art. 59) verantwortlich", wozu die Motive bemerkten: „Daß die Verantwortlichkeit der Minister, welche ein Korrelat der Unverletzlichkeit des Königs ist, durch deren Gegenzeichnung der Regierungsakte zu konstatieren ist, wird in Art. 42 (jetzt Art. 44, Satz 2) ausgesprochen. In dem Titel „von den Ministern" ist die Stelle, auszudrücken, gegen wen diese Verantwortlichkeit eintritt. Über die an sich unzweifelhafte Verantwortlichkeit der Minister dem Könige gegenüber, der sie jederzeit entlassen kann, bedarf es weiterer Festsetzungen nicht; dagegen kann die Verantwortlichkeit dem Lande gegenüber nur durch dessen Vertreter, die Kammern, in Anspruch genommen werden, worüber Art. 59 (jetzt Art. 61) die erforderliche Festsetzung mit Hinweisung auf ein Spezialgesetz enthält" (vgl. Stenogr. Ber. der 1. K. 1849—50, S. 2217). Allein beide Kammern lehnten die Abänderung ab und es wurde die Fassung, so wie sie oben im Text angegeben ist, beibehalten. Vgl. die betr. Komm. Ber. in den Stenogr. Ber. der 2. K. 1849—50, S. 2072, und der 1. K., S. 2365. Der Bericht des Zentralausch. der 1. K. insbesondere erklärt die in der königl. Proposition gemachte Unterscheidung zwischen einer Verantwortlichkeit der Minister dem Könige und dem Lande gegenüber für unnötig und überflüssig. „Es verstehe sich die Verantwortlichkeit dem Könige gegenüber von selbst; sie brauche daher nicht ausdrücklich bezeichnet zu werden. Der Vorschlag sei daher unklar und diese Unklarheit könne um so mehr zu einer Beunruhigung führen, als a) die Kumulation: dem Könige und dem Lande, dem Zweifel Raum gebe, ob diese Verantwortlichkeit auch einseitig geltend gemacht werden könne, und als b) der Ausdruck: «dem Lande» bei denjenigen, welche die Motive nicht kennen lernen, Mißtrauen und Beunruhigung erregen könne, ob das Land bei der Geltendmachung dieser Verantwortlichkeit durch andere Organe als die Kammern vertreten werden solle" (vgl. v. Rönnes Bearbeitung der Verf. Urk., Art. 44, S. 96—98).

Art; ausgeschlossen dagegen sind alle privaten Äußerungen, wie Danksagungen, Mitteilungen u. dgl. Offizielle Thronreden sind begrifflich „Regierungsakte", werden jedoch herkömmlich in Preußen nicht gegengezeichnet, da man sie als persönliche Botschaften des Königs an die Volksvertretung betrachtet.[1] Ausgeschlossen vom Bereich des Art. 44 sind 1. die Akte des militärischen Oberbefehls, 2. die Akte des landesherrlichen Kirchenregiments. Die Erörterung dieser Materien gehört jedoch nicht dem preußischen Staatsrecht, sondern zu 1. dem Reichsstaatsrecht, zu 2. dem Kirchenrecht an.[2] Eine unlösbare Schwierigkeit kann eintreten bei Ernennung oder Entlassung von Ministern. Daß es sich hier um „Regierungsakte" handelt, ist zweifellos, somit auch die rechtliche Notwendigkeit der Gegenzeichnung. Falls aber das gesamte Ministerium seine Entlassung nimmt, ist weder bei der Entlassung noch bei der Ernennung der neuen Minister eine Gegenzeichnung tatsächlich möglich, da die alten Minister hierzu nicht mehr, die neuen noch nicht rechtlich befugt sind.[3] Die Bestimmung des Art. 44 in Verbindung mit dem in Art. 43 ausgesprochenen Grundsatze der Unverletzlichkeit des Königs stellt fest, daß lediglich die Minister die *Verantwortlichkeit für die Verfassungsmäßigkeit* der von dem Könige ausgehenden Verfügungen gegenüber der Volksvertretung zu tragen haben, und daß daher kein Minister jemals diese Verantwortlichkeit durch Berufung auf die Befehle des Königs ablehnen kann. Hauptsächlich zu diesem Zweck ist in Art. 44 vorgeschrieben, daß die vom Könige ausgehenden Erlasse in Regierungsangelegenheiten (mindestens) von *einem* Mitgliede des Staatsministeriums gegengezeichnet werden müssen und daß der gegenzeichnende Minister *hierdurch die persönliche Verantwortung* für die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Verfügung übernimmt. Die Gegenzeichnung der königlichen Erlasse in Regierungsangelegenheiten durch einen Minister hat den Zweck, ein Subjekt der Verantwortlichkeit der Volksvertretung gegenüber festzustellen; die Gegenzeichnung ist als ein Formalakt zu betrachten, *durch* welchen *diese* Verantwortlichkeit, deren die Verfassung hier gedenkt, übernommen wird. Die Begründung *dieser* Verantwortlichkeit liegt demnach rechtlich *nur* in der Gegenzeichnung und erfolgt nur für denjenigen Minister, der dieselbe gegeben hat. Minister, die nicht gegengezeichnet haben, sind im Sinne des Art. 44 nicht verantwortlich; wo die Verfassung die Verantwortlichkeit aller Minister fordern will, schreibt sie ausdrücklich dies vor, so in Art. 63 der Verfassungsurkunde bei Notverordnungen.[4]

III. Welches ist aber *diese* Verantwortlichkeit des Art. 44 der Verfassungsurkunde? Die „Verantwortlichkeit" der Minister kann in verschiedener Bedeutung aufgefaßt werden. Der allgemeine Sprachgebrauch bezeichnet mit dem Ausdrucke „*moralische*" Verantwortlichkeit die Verantwortlichkeit vor der öffentlichen Meinung.[5] Als „*parla-*

---

[1] Vgl. zu dieser Frage oben Bd. I, S. 342, 359. Gegen das Erfordernis der Gegenzeichnung für Thronreden *Schwartz*, Verf. Urk., S. 126 f.

[2] *Schwartz*, Verf. Urk., S. 127 f.; *Arndt*, Verf. Urk., Anm. 2 zu Art. 44. Vgl. im übrigen die Werke über Reichsstaatsrecht und Kirchenrecht.

[3] Richtig *Schwartz*, Verf. Urk., S. 128; v. *Gerber*, Grundzüge, S. 102 [2]. A. A. *Arndt*, Verf. Urk., S. 182; G. *Meyer-Anschütz*, Lehrbuch, S. 249.

[4] Anderer Ansicht *Rönne* in den früheren Auflagen (4. Aufl., Bd. II, S. 352); s. auch *Zöpfl*, Grundsätze des gem. D. St. R., 5. Aufl., Bd. II, S. 419 ff.; *Samuely*, Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit, S. 56 ff. Die von diesen Schriftstellern geforderte Solidarität des Ministeriums ist ein politisches, kein Rechtsprinzip. Die Ansicht, daß die Minister auch ohne Gegenzeichnung verantwortlich seien, auch bei *Schwartz*, Verf. Urk., S. 126.

[5] Vgl. *Kerkhove*, a. a. O., S. 33; *Mittermaier* in dem Ausschußberichte in den Verhandl. der verfassungsgebenden Reichsversammlung zu Frankfurt, herausgeg. von R. D. *Häßler*, Bd. II, S. 145. *Dahlmann* (Politik, S. 106) nennt diese Art von Verantwortlichkeit die „*politische*" und bemerkt: „Dieselbe ist von unbeschränktem Umfange. Die freie Presse ruft die Handlungen der Minister täglich vor den Richterstuhl der öffentlichen Meinung; sie beschränkt sich nicht auf die Rüge von Gesetzwidrigkeiten, sondern nimmt alles auf, was getan oder unterlassen, mit der öffentlichen Meinung streitet. Die ständischen Versammlungen nötigen den Ministern auf jedem Schritte ihrer Bahn Rechenschaft, Verantwortungen über ihr Verfahren, ihre Grundsätze und Ansichten ab. Bittschriften aus dem Volke, aus den Ständen können Beschwerdeführungen über die Minister an den Thron bringen. Durch das alles knüpft sich an das Amt der höchsten Untertanenmacht Mühsal und mannigfacher Wechsel; Mißtrauen im Volke, Mißfallen des Königs, innere Uneinigkeit können ein Ministerium stürzen, ohne daß von einer peinlichen Anklage desselben und seiner Verurteilung die Rede ist."

mentarische" Verantwortlichkeit wird die den Ministern obliegende Pflicht, in den Sitzungen der Volksvertretung zu erscheinen und derselben die nötigen Auskünfte und Aufschlüsse zu erteilen[1], bezeichnet[2], während darunter andererseits die Verantwortlichkeit der Minister für Regierungsakte, welche keine Verfassungsverletzung enthalten, verstanden wird.[3] In ganz verschiedenem Sinne wird die Bezeichnung „politische" Verantwortlichkeit gebraucht, indem darunter entweder die Verantwortlichkeit für politische Fehler der Minister verstanden wird[4], oder der Ausdruck in dem bereits oben erwähnten Sinne von „parlamentarischer" Verantwortlichkeit genommen[5], oder darunter die Verantwortlichkeit der Minister gegenüber dem Herrscher[6] oder gar überhaupt die allgemeine Pflicht derselben, vom Amte zurückzutreten, sobald sich ein unlösbarer Gegensatz zwischen ihren Anschauungen und denjenigen der Volksvertretung ergibt, verstanden wird.[7] Dagegen wird die Bezeichnung „rechtliche" Verantwortlichkeit immer auf diejenigen Fälle angewandt, wo eine Anklage der Minister seitens der Volksvertretung statthaft ist; es werden aber diese Fälle selbst sehr verschieden bestimmt, indem man darunter bald Verfassungs- und Gesetzesverletzungen[8], bald Pflichtverletzungen überhaupt[9] begreift. Gleichbedeutend mit „juristischer" Verantwortlichkeit werden bisweilen auch die Ausdrücke „konstitutionelle"[10] sowie „besondere"[11] oder „staatsrechtliche"[12] Verantwortlichkeit gebraucht.[13] Die „moralische" Verantwortlichkeit vor der öffentlichen Meinung, deren Wirksamkeit hauptsächlich durch den Grad der politischen Freiheit und den politischen Sinn eines Volkes bedingt ist, steht aber an sich nicht in Beziehung zu der ministeriellen Stellung, sondern das Urteil dieses Gerichtshofes trifft und erreicht jeden im Staate. Dagegen ist die „parlamentarische" Verantwortlichkeit, nämlich die Pflicht der Minister, der Volksvertretung zu jeder Zeit Rede zu stehen, ihre Maßregeln und Handlungen vor derselben zu vertreten, schon an sich von hoher Bedeutung für das Staatsleben, weil im Verfassungsstaate Regierung und Volksvertretung ihre Staatsaufgaben nur gemeinschaftlich durch ununterbrochene organische Wechselwirkung erfüllen können. Dieselbe erhält jedoch ihre Bedeutung und damit ihren eigentlichen Wert erst als „rechtliche" Verantwortlichkeit.[14] Die rechtliche Verantwortlichkeit aber, um die es sich hier handelt, ist nicht diejenige des Zivil- oder Strafrechtes, sondern nur diejenige des Staatsrechtes. Wenn die Minister dem Staate oder einzelnen Bürgern desselben durch Amtshandlungen oder Unterlassungen, welche zivilrechtlich widerrechtlich sind, Schaden zugefügt haben, so versteht sich von selbst, daß an und für sich nichts entgegensteht, sie deshalb gleich anderen Beamten mit privatrechtlichen Klagen vor Gericht zu belangen[15]; ebensowenig kann darüber ein Zweifel obwalten, daß sie wegen gemeiner Verbrechen oder Vergehen, sowie wegen besonderer Amtsverbrechen denselben allgemeinen strafrechtlichen Vorschriften unter-

---

[1] Art. 60, Abs. 2 der Verf. Urk.

[2] Vgl. Kerkhove, a. a. O., S. 33; v. Mohl, Die Ministerverantwortlichkeit, S. 6.

[3] Vgl. Campe, Die Lehre von den Landständen, S. 450.

[4] Vgl. Held, System des Verfassungsrechts, Bd. I, S. 315 ff.; Waitz, Grundzüge der Politik, S. 52; Bluntschli, Allgem. St. R., Bd. II, S. 160; Bischof, Ministerverantwortlichkeit, in Lindes Arch., Bd. III, S. 15.

[5] Vgl. Dahlmann, Politik, S. 106; v. Gerber, Grundzüge, S. 193 ff.; Zachariä, D. St. u. B. R., 3. Aufl., Bd. I, S. 311.

[6] Vgl. v. Kaltenborn, Einl. in das konstitutionelle Verfassungsrecht, S. 103.

[7] Vgl. v. Stein, Verwaltungslehre, Tl. 1, S. 96.

[8] Vgl. Bluntschli, Allgem. St. R., Bd. II, S. 160; v. Kaltenborn, Einl. in das konstitutionelle Verfassungsrecht, S. 103; Bischof, Ministerverantwortlichkeit (in Lindes Arch. f. d. öfftl. R. des D. B., Bd. III, S. 15); v. Steins Verwaltungslehre, Bd. I, S. 93.

[9] Vgl. Waitz, Grundzüge der Politik, S. 52.

[10] Vgl. John in v. Holtzendorffs Allgem. D. Strafrechtsztg. 1863, S. 553.

[11] Vgl. Buddeus, Die Verantwortlichkeit der Minister, S. 22.

[12] Vgl. Zachariä, D. St. u. B. R., 3. Aufl., Bd. I, S. 311.

[13] Vgl. über die Unbestimmtheit der Terminologie in den theoretischen Darstellungen der Lehre von der Ministerverantwortlichkeit und über die hieraus hervorgehenden nachteiligen Einflüsse auf die Entwicklung des Instituts die lichtvolle Erörterung von Samuely in der Schrift: „Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit", Kap. 1 (kritischer Teil), S. 11 ff.

[14] Vgl. Samuely, a. a. O., S. 5; G. Meyer-Anschütz, §. 184, über die verschiedenen Theorien vom Begriff der Ministerverantwortlichkeit, bes. Note 15, 19 u. 20.

[15] Vgl. über die Bedingungen, unter welchen eine solche Verfolgung zulässig ist, Bd. I, § 46: Von der Verantwortlichkeit der Staatsbeamten.

liegen wie alle übrigen öffentlichen Beamten, die sich solcher strafbaren Handlungen schuldig machen.[1] Dem Institut der „rechtlichen" Ministerverantwortlichkeit im Sinne des Staatsrechtes liegt daher keineswegs der Gedanke zugrunde, daß die Minister wegen ungesetzlicher Handlungen dem Monarchen und seinen Gerichten verantwortlich sind, sondern die Absicht dieses Instituts ist vornehmlich dahin gerichtet, daß die Minister für den Fall, wo sie als Organe des Herrschers die Verfassung verletzen, vor einem unabhängigen Gerichtshofe von der Volksvertretung angeklagt werden können.[2] Diese besondere staatsrechtliche Verantwortlichkeit der Minister für die Beobachtung der Verfassung ist daher jederzeit und allenthalben als ein besonders wichtiger Bestandteil des konstitutionellen Prinzips betrachtet worden.[3] Diese staatsrechtliche Verantwortlichkeit ersetzt bei den Ministern die Disziplinargewalt; einer solchen können die Minister nicht unterstehen, da es keine ihnen vorgesetzte Behörde gibt.[4] Auch die preußische Verfassungsurkunde hat dies anerkannt, indem sie (§. 61) bestimmt, „daß die Minister durch den Beschluß einer Kammer wegen des Verbrechens der Verfassungsverletzung, der Bestechung und des Verrates[5] angeklagt werden können", und „daß über solche Anklagen der oberste

---

[1] Vgl. Schwartz, Verf. Urk., zu Art. 61; Arndt, Verf. Urk., S. 240. Die Erhebung des Konfliktes nach dem Ges. v. 13. Febr. 1854 ist Ministern gegenüber unmöglich, da es keine ihnen vorgesetzte Behörde gibt, daher auch L. V. G., §. 114 — Entsch. des O. V. G. — unanwendbar, s. jedoch O. V. G., Bd. 47, S. 440.

[2] Die einfache „Verfassungsverletzung" oder gar die bloße „Gesetzesverletzung" kann nach allgemeinen strafrechtlichen Prinzipien nicht als Verbrechen angesehen und unter Strafe gestellt werden. Anders aber in bezug auf die Minister. Während untergeordnete Beamte nur in ihrem Bereiche verletzend eingreifen können und wesentlich Diener eines fremden Willens sind, bezieht sich die Amtstätigkeit der unmittelbaren Räte der Krone auf den Staat und sie sind daher in höherem Grade juristisch verantwortlich (vgl. Dahlmann, Politik, S. 106; Samuely, a. a. O., S. 40 ff.).

[3] Mit einiger Übertreibung sagt Schmitthenner (Grundlinien des idealen St. R., S. 423—424), „daß dies nicht bloß in einer nach dem Prinzip der Volkssouveränität konstruierten Monarchie gilt, sondern daß es sich auch mit dem Wesen derjenigen Monarchie, die auf dem Prinzip der Legitimität ruht und in der mehr als in irgendeiner anderen Staatsform das Recht heilig sein muß, sehr wohl verträgt, daß jeder Untertan, der ruchlos an die Verfassung tastet, dem Gesetze verfällt. Die Berufung auf einen Auftrag des Regenten kann schon nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen nicht entschuldigen; denn zu einem Verbrechen kann es keine Verpflichtung geben; eine solche zu einem Angriff auf die beschworene Verfassung oder zu einer Abweichung von derselben geht über den verfassungsmäßigen Gehorsam hinaus." Ähnlich Le Graverend in dem Werke: Des lacunes de la législation française, Tom. II, ch. III: „La responsabilité des ministres est tellement inhérente à l'essence d'une monarchie constitutionnelle, que l'on peut affirmer que, sans cette garantie nécessaire, il serait impossible d'indiquer une différence réelle dans la pratique et l'action entre la nature de ce gouvernement et celle d'une monarchie absolue. Sans cette responsabilité tout deviendrait faux et dérisoire, et malgré la forme du gouvernement représentatif il ne resteraient plus que des chambres frappées d'impuissance en présence des ministres, qui pourraient tout oser, et qui, retranchés derrière le monarque inviolable, seraient toujours assurés de l'impunité." Übertrieben auch v. Rönne in den früheren Auflagen (4. Aufl., Bd. II, S. 354): „Die Verwirklichung jener Verantwortlichkeit bildet daher den Schlußstein der Verfassung und diejenige Garantie, welche allen übrigen erst Haltbarkeit und wirkliche Bedeutung gewährt."

[4] Vgl. Schwartz, Verf. Urk., S. 191.

[5] Der von der Staatsregierung vorgelegte Verfassungsentwurf v. 20. Mai 1848 (§. 33) hatte nur die Bestimmung aufgenommen, daß die Anklage seitens der 2. Kammer gegen die Minister „wegen einer durch eine Amtshandlung begangenen Gesetzesverletzung" solle erhoben werden können. Die Verf. Komm. der Nat. Vers. änderte dies indes (in Art. 54 ihres Entwurfes) dahin ab, „daß jeder der beiden Kammern das Recht zustehen solle, die Minister wegen des Verbrechens der Verfassungsverletzung, der Bestechung und des Verrats anzuklagen", und hieraus ist der Satz in den Art. 59 der Verf. Urk. v. 5. Dez. 1848, aus dieser unverändert in den Art. 61 der revid. Verf. Urk. übergegangen. Bei der Revision trug der Zentralausch. der 1. Kammer auf Streichung der Worte: „der Bestechung und des Verrats" an, indem er bemerkte, „daß der Kern der Sache die Verantwortlichkeit für Verfassungsverletzungen sei, worüber das Spezialgesetz die näheren Bestimmungen zu erteilen habe, und daß es keinen zureichenden Grund dafür gebe, jene Verantwortlichkeit auf bestimmte Verbrechen, welche ohnehin den allgemeinen Strafgesetzen verfielen, oder auf Verletzungen und Überschreitungen aller Arten von Gesetzen ohne Unterschied auszudehnen, wobei die Verfassung nicht kongruiert" (Stenogr. Ber. der 1. K. 1849—50, S. 1231 ff.). Allein dieser Antrag wurde vom Plenum abgelehnt (a. a. O., S. 1233—34). Die Verbrechen der Bestechung und des Verrats können somit gegen die Minister sowohl von den Kammern als von der Staatsanwaltschaft, soweit ein strafgesetzlicher Tatbestand vorliegt, zum Gegenstande der Anklage gemacht

Gerichtshof der Monarchie[1] in vereinigten Senaten entscheidet". Dieser Gerichtshof ist durch die deutsche Gerichtsverfassung aufgehoben; das deutsche Reichsgericht ist für preußische Ministeranklagen nicht als zuständig erklärt; somit fehlt auch nach dieser Richtung dem Art. 61 der Verfassungsurkunde zurzeit die Möglichkeit der Ausführung.[2]

IV. Die verfassungsmäßige Verantwortlichkeit der Minister erfordert auch, daß in dieser Beziehung die Ausübung des Begnadigungsrechtes der Krone ausgeschlossen oder doch wesentlich eingeschränkt wird.[3] Deshalb bestimmt die Verfassungsurkunde (Art. 49), daß der König das Recht der Begnadigung und Strafmilderung zugunsten eines wegen seiner Amtshandlungen verurteilten Ministers nur auf Antrag derjenigen Kammer ausüben darf, von welcher die Anklage ausgegangen ist.[4]

---

werden. Über die Begriffsbestimmungen von: „Verfassungsverletzung", „Bestechung" und „Verrat" vgl. die §§. 1—3 des Entw. eines Ministerverantwortlichkeitsgesetzes und den Bericht der Kommission der 2. Kammer darüber in den Stenogr. Ber. der 2. K. 1850—51, Bd. III, S. 187 ff., wo insbes. der Begriff der Verfassungsverletzung dahin definiert wird, daß eine solche von einem Minister begangen werde durch jede der Verfassung zuwiderlaufende Handlung oder Unterlassung, deren Verfassungswidrigkeit dem Schuldigen bekannt war oder nicht ohne sein grobes Verschulden entgehen konnte. Vgl. hierüber auch Zachariä, D. St. u. B. R., 3. Aufl., Bd. I, S. 313—315, und Zöpfl, Grundsätze des gem. D. St. R., 5. Aufl., Bd. II, S. 425 ff. Selbstverständlich stehen unberührt von Art. 61 der preuß. Verf. Urk. die Bestimmungen des R. Str. G. B. über Hoch- und Landesverrat (§§. 80—93) und Bestechung (§§. 331—332) in Kraft und können jederzeit auf Minister Anwendung finden; vgl. Schwartz, Verf. Urk., S. 193.

[1] Nach §. 33 des von der Staatsregierung vorgelegten Verfassungsentwurfs v. 20. Mai 1848 sollte das Anklagerecht nur der 2. Kammer zustehen und die 1. Kammer den Staatsgerichtshof zur Entscheidung über solche Anklagen bilden. Der Art. 54 des Entwurfs der Verfassungskommission der Nationalversammlung dagegen, welcher jeder der beiden Kammern für sich das Recht der Anklage beilegte, übertrug die Entscheidung über solche Anklagen dem obersten Gerichtshofe der Monarchie, indem er in den Motiven hierzu bemerkte: „Als erkennendes Gericht mußte der höchste Gerichtshof der Monarchie mit Ausschluß der 1. Kammer um so mehr bezeichnet werden, da diese letztere ebenfalls aus der Volkswahl hervorgeht und darum in derselben Weise, wie die 2. Kammer, das Recht der Ministeranklage auszuüben befugt ist." Dabei hat es der Art. 59 der oktr. Verf. Urk. v. 5. Dez. 1848 belassen, aus welchem die Bestimmung unverändert in den Art. 61 der revid. Verf. Urk. übergegangen ist.

[2] Der Art. 61 der Verf. Urk. fügt noch hinzu: „Solange noch zwei oberste Gerichtshöfe bestehen, treten dieselben zu obigem Zwecke zusammen." Diese vorübergehende Bestimmung hat ihre Erledigung gefunden. Denn die Vorschrift des Art. 92 der Verf. Urk., daß in Preußen nur Ein oberster Gerichtshof bestehen soll, und die darauf bezügliche, in Art. 116 unter den Übergangsbestimmungen befindliche Vorschrift, daß die noch bestehenden beiden obersten Gerichtshöfe zu einem einzigen vereinigt werden sollen, sind durch das Ges. v. 17. März 1852 zur Ausführung gelangt, welches die Vereinigung des Obertribunals und des Rheinischen Revisions- und Kassationshofes zu Einem obersten Gerichtshofe für die ganze Monarchie, welcher die Benennung: „Obertribunal" führt, ausgesprochen hat. Nachdem indes durch den §. 12 des Ausführungsgesetzes v. 24. April 1878 zum Deutschen Gerichtsverfassungsgesetze (G. S. 1878, S. 232) das Obertribunal (mit dem 1. Okt. 1879) aufgehoben worden ist, fehlt es gänzlich an einer Bestimmung über die zur Entscheidung über Ministeranklagen zuständige Instanz. Vgl. auch Schwartz, Verf. Urk., S. 192.

[3] Die Verzichtleistung des Königs auf das Begnadigungsrecht in diesem Falle erfolgte in England durch die Akte, welche das Haus Braunschweig auf den Thron berief (act of settlement 1701), weil die Erfahrung gezeigt hatte, daß sonst jede Ministeranklage und Verurteilung durch Abolition oder Begnadigung wirkungslos gemacht werden könne. Der Prozeß Lord Danbys (1678), der die Begnadigung des Königs eventuell im voraus erhalten hatte, hatte die Notwendigkeit dieser Bestimmung gezeigt (vgl. Dahlmanns Politik, S. 107). Die meisten deutschen Verf. Urk. enthalten gleichfalls Vorschriften, welche das Begnadigungs- und Abolitionsrecht des Souveräns in dieser Beziehung ausschließen oder wesentlich beschränken (vgl. darüber Zöpfl, Grundsätze des gem. D. St. R., 5. Aufl., Bd. II, S. 436 ff.).

[4] Die im Texte mitgeteilten Bestimmungen des Art. 49 der Verf. Urk. ergeben, daß dem Könige zwar das Recht der Begnadigung und Strafmilderung bezüglich der wegen ihrer Amtshandlungen verurteilten Minister nicht gänzlich entzogen, daß er indes in der Ausübung dieses Rechtes dergestalt beschränkt ist, daß er davon nur auf Antrag derjenigen Kammer, von welcher die Anklage ausgegangen ist, Gebrauch machen darf. Diese Bestimmungen des Art. 49 sprechen indes nur von dem Recht der Begnadigung und Strafmilderung nach rechtskräftiger Verurteilung (dem eigentlichen Begnadigungs- und Milderungsrechte), nicht aber von dem Rechte der Niederschlagung eines strafrechtlichen Verfahrens vor dem Strafurteile (abolitio). Obgleich nun der dritte Satz des Art. 49 festsetzt, daß der König bereits eingeleitete Untersuchungen nur auf Grund eines besonderen Gesetzes (also mit Zustimmung der Kammern) niederschlagen darf, so besteht doch keine Vorschrift, welche dem Könige verbietet, das Abolitionsrecht vor Einleitung einer Untersuchung

V. Obgleich nach den vorstehenden Erörterungen die Verfassungsurkunde den Grundsatz der Ministerverantwortlichkeit im Prinzip anerkennt und auch die verfassungsmäßigen Grundlagen für ein Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit feststellt, ist doch ein solches Gesetz bis jetzt nicht zustande gekommen. Da aber der Schlußsatz des Art. 61 der Verfassungsurkunde ausdrücklich ausspricht, „daß die näheren Bestimmungen über die Fälle der Verantwortlichkeit, über das Verfahren und über die Strafen einem besonderen Gesetze vorbehalten werden", so kann nicht in Zweifel gezogen werden, daß es eine durch die Verfassung gestellte Aufgabe der gesetzgebenden Faktoren sein sollte, das Zustandekommen des vorbehaltenen Gesetzes herbeizuführen, wie andererseits nicht in Abrede gestellt werden kann, daß bis zum Erlaß dieses Gesetzes tatsächlich keine Möglichkeit vorhanden ist, die Minister im Wege einer Anklage seitens der Kammern zur Verantwortung zu ziehen.[1] Die Staatsregierung hat auch sowohl kurz vor Erlaß der

---

einseitig auszuüben. Die Fassung des Art. 49 muß mithin dahin ausgelegt werden, daß auch in bezug auf Minister, welche eine Verfassungsverletzung oder eine andere strafbare Handlung begangen haben, dem Könige zwar nach der Verurteilung nicht einseitig das Begnadigungs- und Strafmilderungsrecht, und nach Einleitnng der Untersuchung nicht einseitig das Niederschlagungsrecht, wohl aber vor Einleitung der Untersuchung (Art. 61) das Abolitionsrecht zusteht. Daß eine solche Auslegung geeignet ist, das Anklagerecht der Volksvertretung (Art. 61) illusorisch zu machen, leuchtet von selbst ein; es ist mithin die gewählte Fassung des Art. 49 jedenfalls mangelhaft. Dies hat auch der Zentralausch. der 1. K. richtig erkannt, indem er bei der Revision des Art. 49 beantragte, den dritten Satz desselben dahin zu fassen: „Die Abolition von Verbrechen, die noch nicht zur richterlichen Kognition gekommen sind, sowie die Niederschlagung bereits eingeleiteter Untersuchungen, kann nur auf Grund eines besonderen Gesetzes erfolgen", ein Vorschlag, der indes vom Plenum der 1. Kammer abgelehnt wurde (vgl. Stenogr. Ber. der 1. K. 1849—50, S. 1217 ff. u. 1221). Vgl. auch Heimberger, Das landesherrliche Abolitionsrecht, 1901.

[1] Dieser Ansicht ist auch der Verfasser des Aufsatzes in Aegidis Zeitschr. f. D. St. R., Bd. I, S. 182. Dagegen ist von anderer Seite die Meinung ausgesprochen und zu begründen gesucht worden, daß eine Ministeranklage auch ohne das in Abs. 2 des Art. 61 der Verf. Urk. vorgesehene Spezialgesetz wegen der in Abs. 1 dieses Art. ausgezeichneten drei Verbrechen durchgeführt werden könne. Koch (Komment. zum A. L. R., 6. Ausg., Bd. IV, S. 696, Anm. 51, zum Art. 61 der Verf. Urk.) führt nämlich aus, „daß es an keiner wesentlichen Bestimmung für die Führung eines solchen Anklageprozesses fehle. Die wesentlichen Stücke dazu seien: eine Strafbestimmung, eine Anklage und ein geordnetes Verfahren. Die Strafe könne nach den Bestimmungen des allgemeinen Strafrechts abgemessen werden; denn die drei in Art. 61 aufgeführten Verbrechen seien zugleich auch Amtsverbrechen bzw. Staatsverbrechen. Amtsverbrechen seien das Verbrechen der Verfassungsverletzung und der Bestechung, und ein Staatsverbrechen sei der Verrat. Die Anklage steht jedem Hause des Landtages zu, welches durch seinen Beschluß die Minister anklagen, d. h. als Anklagesenat die Minister in Anklagestand versetzen, und um sich dazu durch Herbeischaffung der erforderlichen Vorlagen in den Stand zu setzen, in Gemäßheit des Art. 82 der Verf. Urk. die Voruntersuchung durch eine Kommission führen lassen könne. Der gefaßte Beschluß, wenn er auf Anklage laute, wäre mit den Untersuchungsakten an den bereits bestimmten Gerichtshof abzugeben. Der Mangel näherer Bestimmungen über das Verfahren hindere gar nicht, vorzugehen. Alle geschriebenen Prozeßordnungen seien erst entstanden, nachdem die Prozeßregeln durch die Gerichtspraxis schon lange vorher festgestellt worden und in Übung gewesen seien; der Inhalt der von der Gesetzgebung ausgegangenen Prozeßordnungen habe sogar im wesentlichen aus diesen schon lange vorher in Geltung gewesenen Regeln bestanden. Es könne keine Schwierigkeit haben, das Verfahren vor den Strafabteilungen der Gerichte auf das in Rede stehende Spezialverfahren analogisch anzuwenden, wenn man den ernsten Willen habe, das Verbrechen nicht ungestraft zu lassen." — In ähnlicher Weise hat sich der Abgeordnete Gneist geäußert. Er führt aus: „Das Recht der Ministeranklage und der Gerichtshof für die Ministeranklage ständen durch den Art. 61 der Verf. Urk. fest, und ebenso auch die gesetzlichen Strafbestimmungen und das Strafverfahren, weil für die Minister dieselben allgemeinen Strafbestimmungen über Verletzung der Amtspflicht und dieselben Grundsätze des Kriminalverfahrens gälten, wie für andere Beamte des Staates, so lange, bis ein Ausnahmegesetz aus besonderen Gründen für sie etwas Abweichendes bestimme. Dagegen bestehe allerdings die Lücke des Mangels des öffentlichen Organs für die Anklage; denn nach den jetzigen Formen des Landesprozesses könne ein Minister nicht selbst den Staatsanwalt bestellen, der ihn wegen Verletzung seiner Amtspflicht zur Rechenschaft ziehe; es sei jedoch die Pflicht des Landesherrn, auf Antrag der Kammer, welche die Anklage beschließe, diese formelle Lücke, welche der Verfolgung eines anerkannten Rechts entgegenstehe, durch Bestellung der Organe auszufüllen, und der Weg hierzu sei die Erlassung einer Adresse an die Krone zur Bestellung eines Staatsanwalts behufs Verfolgung der Minister wegen Verletzung ihrer Amtspflicht vor den vereinigten Senaten des Obertribunals." (Stenogr. Ber. des A. H. 1865, Bd. III, S. 2065.) — Diesen Ausführungen steht indes entgegen, daß der Abs. 2 des

Verfassungsurkunde als auch später ihre Verpflichtung anerkannt, dem Art. 61 der Verfassungsurkunde durch Herbeiführung des darin vorbehaltenen Spezialgesetzes die praktische Ausführbarkeit zu sichern und hierdurch die bis dahin nur theoretisch bestehende Ministerverantwortlichkeit zu einer solchen zu gestalten, die in der staatsrechtlichen Praxis mit Erfolg geltend gemacht werden kann. Schon in der Sitzungsperiode von 1850—51 legte das Staatsministerium einen „Gesetzentwurf, betreffend die Fälle der Verantwortlichkeit, in welchen Minister durch die Kammern angeklagt werden können, das dabei zu beobachtende Verfahren und die zur Anwendung kommenden Strafen", welcher auf den Prinzipien der Art. 44 und 61 der Verfassungsurkunde beruhte, zur verfassungsmäßigen Beschlußnahme vor.[1] Dieser Entwurf ist Gegenstand eingehender Beratungen sowohl in den Kommissionen als im Plenum beider Kammern geworden. Der aus den Beschlüssen der Zweiten Kammer hervorgegangene revidierte Entwurf behielt sowohl die leitenden Grundsätze als die Substanz des Regierungsentwurfs bei, mit Änderungen, die weder umfangreich noch tief eingreifend waren.[2] Auch die Erste Kammer lehnte die von ihrer Kommission vorgeschlagenen präjudiziellen Änderungen ab und nahm bei der Spezialberatung die einzelnen Artikel des Entwurfs mit wenig erheblichen Änderungen an; in der Schlußabstimmung wurde aber dennoch das Gesetz als Ganzes abgelehnt.[3] Seitdem verhielt sich die Staatsregierung bis zum Jahre 1862 der Frage gegenüber äußerlich untätig.[4] In der Session von 1861 beschloß indes das Haus der Abgeordneten, „gegen

---

Art. 61 der Verf. Urk. selbst und ausdrücklich ein Spezialgesetz über die Fälle der (konstitutionellen) Verantwortlichkeit, über das Verfahren und über die Strafen vorbehält, und daß daher bis zum Erlaß dieses vorbehaltenen Gesetzes der Abs. 1 des Art. 61 eine lex imperfecta bleibt, welche ihre notwendige Ergänzung nicht aus denjenigen Gesetzen entnehmen darf, welche nicht für die Fälle der allein durch die Verf. Urk. begründeten konstitutionellen Verantwortlichkeit der Minister gegeben worden sind. Allerdings hat, wie Koch richtig bemerkt, der Prozeß gegen die letzten Minister König Karls X. vor dem damaligen französ. Pairshofe gezeigt, daß tatsächlich ein Ministeranklageprozeß auch ohne ein eigentliches Gesetz über Ministerverantwortlichkeit möglich ist; denn ein solches bestand damals in Frankreich nicht, sondern die Verf. Urk. enthielt nur im allgemeinen das Prinzip der Verantwortlichkeit und bezeichnete den Pairshof als das Gericht, vor welchem die Deputiertenkammer als Kläger aufzutreten habe. Allein aus demjenigen, was in und nach einer Staatsumwälzung möglich ist, kann kein Schluß darauf gezogen werden, was rechtlich zulässig ist. Dagegen wird nicht bestritten werden können, daß bis zum Erlaß des in Art. 61 der Verf. Urk. vorgesehenen Gesetzes zur Ausführung der darin ausgesprochenen Grundsätze von dem Beginne einer Verjährung des nach Art. 61 den Kammern verfassungsmäßig schon jetzt zustehenden Anklagerechtes nicht die Rede sein kann (vgl. Bd. I, S. 257, 365, 368, 579). Übrigens versteht es sich ganz von selbst, daß es des Erlasses des in Art. 61 vorgesehenen Ministerverantwortlichkeitsgesetzes nicht bedarf, um einen Minister wegen Verbrechen, die auch das Strafgesetzbuch mit Strafe bedroht, namentlich also auch wegen solcher strafbarer Amtshandlungen oder Unterlassungen, insbes. wegen Bestechung oder Verrat, auf Antrag der Staatsanwaltschaft in Anklagestand zu versetzen und zu bestrafen. Denn der gewöhnlichen strafrechtlichen Verantwortlichkeit unterliegen selbstverständlich die Minister gleich allen übrigen Beamten und Staatsbürgern, und dies hat an sich mit der „Ministerverantwortlichkeit" gar nichts zu schaffen.

[1] Dieser Gesetzentwurf (ohne Motive) wurde von dem Just. Min. Simons auf Grund der Allerh. Ermächtigung v. 20. Nov. 1850 zuerst der 2. K. in der Sitz. v. 27. Nov. 1850 (vgl. Stenogr. Ber. der 2. K. 1850—51, Bd. I, S. 24) vorgelegt. Vgl. dens. in den Stenogr. Ber. der 2. K. 1850—51, Bd. III, Nr. 6, S. 10—12.

[2] Vgl. den Bericht der Komm. der 2. K. v. 25. Jan. 1851 in den Stenogr. Ber. der 2. K. 1850—51, Bd. III, Nr. 25, S. 187—198, und die Verhandl. darüber in den Plenarsitzungen v. 1. u. 3. Febr. 1851 in den Stenogr. Ber. a. a. O., Bd. I, S. 128—158, desgl. den revid. Entw. v. 3. Febr. 1851 (Druckf. der 2. K. 1850—51, Nr. 70) in den Stenogr. Ber. a. a. O., Bd. III, Nr. 32, S. 219—221, welcher in der Sitz. v. 7. Febr. 1851 (a. a. O., Bd. I, S. 163) definitiv angenommen wurde.

[3] Vgl. den Bericht der Komm. der 1. K. und die Verhandl. darüber in den Plenarsitzungen v. 9. u. 10. April 1851 in den Stenogr. Ber. der 1. K. 1850—51, Bd. II, S. 918—969, und die Verhandl. über die Ablehnung des Gesetzentwurfs im ganzen in der Plenarsitzung v. 15. April 1851 in den Stenogr. Ber. a. a. O., S. 1010—1115. Die Ablehnung erfolgte mit 72 gegen 59 Stimmen. Über die Gründe dieser Ablehnung vgl. auch die Erörterungen der Abgeordn. Stahl und v. Gerlach in der Sitz. der 1. K. v. 7. Jan. 1852 (Stenogr. Ber. 1851—52, Bd. I, S. 58—60), welche schon damals dieselben waren, aus welchen in neuester Zeit das Ministerium v. Bismarck den Erlaß eines Ministerverantwortlichkeitsgesetzes für inopportun erklärt hat.

[4] Auf eine Interpellation des Abgeordn. Simson und Gen. v. 28. April 1851 erfolgte in der Sitz. v. 30. April 1851 eine ausweichende Antwort (vgl. Stenogr. Ber. der 2. K. 1850—51,

die Staatsregierung die Erwartung auszusprechen, daß sie in Ausführung des Art. 61 der Verfassungsurkunde ein Gesetz, betreffend die Verantwortlichkeit der Minister, den Häusern des Landtages in der nächsten Session vorlegen werde".[1] In Verfolg dieser Aufforderung wurde in der Session von 1862 von der Staatsregierung ein Gesetzentwurf über die Verantwortlichkeit der Minister eingebracht[2]; dieser ist indes nicht in Ausführung des Art. 61, sondern mit Abänderung der Art. 61 und 49 der Verfassungsurkunde gefaßt und ändert sowohl die Straffälle wie das Anklagerecht der beiden Häuser wie die Zusammensetzung des entscheidenden Gerichtshofes gegen die Verfassungsurkunde ab. Das Herrenhaus nahm den Gesetzentwurf sowie die damit verbundenen Verfassungsänderungen mit einigen Abänderungen an; die Beratung im Abgeordnetenhause wurde indes von dem an die Stelle des aufgelösten Abgeordnetenhauses getretenen, neugewählten Hause für unstatthaft erklärt.[3] In der Session von 1863 wurde sodann im Abgeordnetenhause der Antrag eingebracht, einem beigefügten Entwurfe eines Ministerverantwortlichkeitsgesetzes die Zustimmung zu erteilen.[4] Das Haus der Abgeordneten nahm denn auch diesen Entwurf mit unwesentlichen Änderungen an[5]; im Herrenhause

---

Bd. II, S. 1154—1157). In späteren Sessionen hat der Abgeordn. Wentzel (unterstützt von den Abgeordn. v. Patow, v. Auerswald u. a.) wiederholt einen Gesetzentwurf über die Ministerverantwortlichkeit in das A. H. gebracht, welcher mit dem revid. Entw. v. 3. Febr. 1851 identisch ist. Es geschah dies im Jan. 1852, im Jan. 1853 und im Febr. 1855 (vgl. Drucks. der 2. K. 1851—52, Nr. 34, 1852—53, Nr. 45, u. 1854—55, Nr. 143); diese Entwürfe sind indes weder in der Justizkommission noch im Plenum des Hauses zur materiellen Beratung gekommen.

[1] Die Abgeordn. v. Carlowitz und Gen. hatten (im März 1861) den Antrag gestellt, „gegen die Staatsregierung die Erwartung auszusprechen, daß sie in Ausführung des Art. 61 der Verf. Urk. ein Ministerverantwortlichkeitsgesetz noch im Laufe der Session vorlegen werde" (vgl. Drucks. des A. H. 1861, Bd. II, Nr. 84, und Stenogr. Ber. dess. 1861, Bd. V, Anl. 72, S. 473); die Abgeordn. Behrend (Danzig) und Gen. hatten beantragt, einem beigefügten Gesetzentwurfe, der mit redaktionellen Änderungen wiederum mit dem revid. Entw. v. 3. Febr. 1851 übereinstimmte, die Zustimmung zu erteilen (vgl. Drucks. des A. H. 1861, Bd. II, Nr. 87, und Stenogr. Ber. dess. 1861, Bd. V, Anl. 73, S. 453—456). Die zur Beratung beider Anträge ernannte Kommission stellte in ihrem Berichte v. 20. April 1861 (Drucks. des A. H. 1861, Bd. IV, Nr. 156, und Stenogr. Ber. dess. 1861, Bd. VI, Anl. 133, S. 955 ff.) den oben im Texte mitgeteilten, in der Plenarsitz. des A. H. v. 29. April 1861 mit großer Mehrheit angenommenen Antrag (vgl. die Stenogr. Ber. des A. H. 1861, Bd. II, S. 937—969).

[2] Die Einbringung erfolgte auf Grund der Allerh. Ermächtigung v. 11. Jan. 1862 durch den Just. Min. v. Bernuth (vgl. den Entw. nebst Motiven in den Drucks. des H. H. 1862, Bd. I, Nr. 7, und in den Stenogr. Ber. dess. 1862, Bd. II, Anl. 3, S. 6—15).

[3] Der Entwurf wurde von dem Just. Min. v. Bernuth im H. H. in der Sitz. v. 23. Jan. 1862 (Stenogr. Ber. 1862, Bd. I, S. 18) vorgelegt. Der darüber erstattete Komm. Ber. v. 25. Febr. 1862 (Drucks. des H. H. 1862, Bd. I, Nr. 14, und Stenogr. Ber. dess. 1862, Anl. Bd., Nr. 3, S. 15—30) kam in den Sitz. des H. H. v. 4., 5. u. 6. März 1862 zur Beratung und wurde mit einer Anzahl Änderungen angenommen (vgl. Stenogr. Ber. des H. H. 1862, Bd. I, S. 30—82). Die zweite Abstimmung über die damit verbundenen Abänderungen der Art. 61 u. 49 der Verf. Urk. fand indes erst in der Sitz. des H. H. v. 20. Juni 1862 (a. a. O., Bd. II, S. 29—30) statt, nachdem inzwischen die Auflösung des A. H., die Neuwahl und neue Konstituierung des anderen Hauses erfolgt war. Gegen die damit beanspruchte „Kontinuität" der Sitzungen des H. H. erhob sich grundsätzlicher Widerspruch des A. H., welcher auf Grund des Komm. Ber. über einen Antrag des Abgeordn. Twesten (vgl. Drucks. des A. H. 1862, Nr. 94) in der Sitz. des A. H. v. 29. Juli 1862 zu dem Beschlusse führte, „daß das Haus der Abgeordneten in die Beratung der von dem H. H. mitgeteilten Gesetzentwürfe über die Verantwortlichkeit der Minister und Abänderung der Art. 49 u. 61 der Verf. Urk. nicht eintreten könne" (vgl. Stenogr. Ber. des [neugewählten] A. H. 1862, S. 920).

[4] Der Antrag wurde von den Abgeordneten Schulze (Berlin), Mellien und Immermann gestellt und führte als Motive an „den Art. 61 der Verf. Urk. und die bereits eingetretene Verfassungsverletzung". Der dem Antrage beigefügte Entwurf stimmt im wesentlichen mit dem auch in der Session von 1861 von dem Abgeordn. Behrend (Danzig) eingebrachten revid. Entw. v. 3. Febr. 1851 überein. Vgl. den Antrag und Entwurf in den Drucks. des A. H. 1863, Bd. II, Nr. 72, und in den Stenogr. Ber. dess. 1863, Bd. III, Anl. Nr. 59, S. 245 ff.

[5] Vgl. den Bericht der Komm. des A. H. v. 30. März 1863 in den Drucks. dess. 1863, Bd. III, Nr. 103, in den Stenogr. Ber. dess. 1863, Bd. IV, Anl. Nr. 87, S. 430 ff., sowie die Schlußredaktion des Gesetzentwurfs in den Drucks. des A. H. 1863, Bd. III, Nr. 124, und in den Stenogr. Ber. dess. 1863, Bd. IV, S. 437—440; desgl. die Verhandl. in der Plenarsitz. v. 22. April 1863 (Stenogr. Ber. des A. H. 1863, Bd. II, S. 943 ff.) und die Schlußabstimmung in der Plenarsitz. v. 27. April 1863 (a. a. O., S. 980). — Vgl. über den in Rede stehenden Gesetzentwurf: H. B. Op-

kam indes der Entwurf wegen des eingetretenen Schlusses des Landtages nicht zur Beratung. Von seiten der Staatsregierung aber wurde bei der Beratung des Entwurfes im Hause der Abgeordneten ausdrücklich erklärt, daß die Regierung vorläufig nicht beabsichtige, den Art. 61 der Verfassungsurkunde zur Ausführung zu bringen und daher weder die Initiative hierzu ergreifen, noch einem von dem Hause der Abgeordneten vorgeschlagenen Gesetzentwurfe über die Ministerverantwortlichkeit die Zustimmung erteilen werde.[1] Inzwischen dürften die Ansichten über die Notwendigkeit, ja selbst über den Wert eines Ministerverantwortlichkeitsgesetzes in den letzten Jahrzehnten eine nicht unwesentliche Wandlung erfahren haben; die den Kammern als lex perfecta zu Gebote stehenden indirekten Mittel, gegen einen Minister vorzugehen, führen rascher und sicherer zum Ziele als eine schwerfällige Ministeranklage.[2]

VI. Die Verfassung des Deutschen Reiches hat ebenso wie die preußische Verfassungsurkunde das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit anerkannt, indem sie im zweiten Satze des Art. 17 bestimmt, „daß die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers im Namen des Reiches erlassen werden und zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedürfen, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt".[3] Die

---

penheim, Einige Betrachtungen über den Gesetzentwurf, die Ministerverantwortlichkeit betreffend (in der Preuß. Gerichtsztg., Jahrg. 1861, Nr. 25, S. 98 ff.); R. E. John, Kritik des preuß. Gesetzentwurfs über die Verantwortlichkeit der Minister, nebst einem Gesetzentwurfe (Leipzig 1863), auch abgedruckt in dem Sonderheft zu v. Holtzendorffs Allgem. D. Strafrechtsztg., Jahrg. 1863). Diese Schrift enthält beachtenswerte Erinnerungen gegen den von dem A. H. angenommenen Gesetzentwurf.

[1] Vgl. die Erklärung des Ministerpräsidenten v. Bismarck in den Sitz. des A. H. v. 22. April 1863 (Stenogr. Ber. 1863, Bd. II, S. 952). Als Grund dieser Erklärung ist angeführt worden, „daß es eine notwendige Vorbedingung für den Erlaß des in Art. 61 der Verf. Urk. vorgesehenen Gesetzes sei, daß für die Handhabung desselben die Verf. Urk. die unbestrittene klare und vollständige Grundlage darbiete, welche Bedingung gegenwärtig nicht erfüllt sei, wo über die Bedeutung wesentlicher Teile der Verfassung tiefgehende Meinungsverschiedenheiten zwischen der Krone und dem Lande und zwischen den beiden Häusern des Landtages zutage getreten seien, die in dem gegenseitigen Vorwurfe der Verfassungsverletzung ihren Ausdruck gefunden hätten." Zugleich bemerkte der Ministerpräsident, „daß die Regierung die Entscheidung über die richtige Auslegung der streitig gewordenen Verfassungsbestimmungen nicht dem Ausspruche eines Gerichtshofes unterwerfen und die politische Zukunft des Landes nicht von dem Urteilsspruche eines Richters abhängig machen dürfe, sondern daß die streitigen staatsrechtlichen Fragen nur im Wege der Gesetzgebung durch Verständigung zwischen den Faktoren derselben entschieden werden könnten, bis wohin ein Ministerverantwortlichkeitsgesetz nicht sanktioniert werden würde". Vgl. die Entgegnung des Berichterstatters, Abgeordn. Gneist (a. a. O., S. 958—959). Der Kultusminister v. Mühler sprach bei dieser Gelegenheit aus, „daß die Minister über die von ihnen eidlich angelobte Beobachtung der Verfassung zwar vor dem Richterstuhle der Geschichte und in Zukunft vor dem höchsten Richter Rede und Antwort zu geben hätten, sich aber in betreff der gegenwärtig hervorgetretenen Kontroversen über die Auslegung der Verf. Urk. einem richterlichen Spruche nicht unterwerfen könnten" (a. a. O., S. 959). (Vgl. die hierüber abgegebene Erklärung des Berichterstatters, a. a. O. S. 963.) Die königl. Botschaft vom 26. Mai 1863 (a. a. O., S. 1322) erklärt, „daß die Verf. Urk. keinen bestimmten Zeitpunkt für den Erlaß eines Ministerverantwortlichkeitsgesetzes vorgeschrieben habe und daß daher die weitere Vertagung dieses Gesetzes keine Verfassungsverletzung enthalte". — Dagegen Gneist (Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, S. 189): „Der Grundsatz der Ministeranklagen, also der Grundsatz der rechtlichen Ministerverantwortlichkeit, ist in Art. 61 der Verf. Urk. zwar ausgesprochen, jedoch von Bedingungen abhängig gemacht, welche nicht zur Ausführung kamen. Die lex imperfecta wirkt aber schlimmer als gar kein Gesetz; denn die tatsächliche Unverantwortlichkeit neben einer grundsätzlich ausgesprochenen, rechtlich ohnmächtigen Verantwortlichkeit wird nur der Titel zu noch weiterer Ausdehnung der Ministergewalten und wirkt als Abschwächung der moralischen Verantwortlichkeit. Die Übersetzung aus fremden Verfassungen hat den Erfolg gehabt, jede beliebige Auslegung der Verfassung zu einem ziellosen Streite zwischen Ministerium und Kammern zu machen, in welchem der eine Teil stetig zu handeln, der andere Teil stetig zu protestieren hat."

[2] Reichsrechtliche Bedenken stehen dem Erlaß eines Ministerverantwortlichkeitsgesetzes nicht im Wege: richtig Arndt, Verf. Urk., Anm. zu Art. 61, gegen Bornhak[2], I, S. 148 f.

[3] Diese Bestimmung umfaßt selbstverständlich auch die eigenen Handlungen des Reichskanzlers, wie dies auch durch den §. 13 des Reichsbeamtengesetzes v. 31. März 1873 (R. G. Bl. 1873, S. 63) bestätigt wird. Dem Reichskanzler stehen in betreff der Verantwortlichkeit die auf Grund des Reichsgesetzes v. 17. März 1878 (R. G. Bl. 1878, S. 7) für ihn ernannten Stellvertreter gleich, soweit jenes Gesetz reicht. Vgl. außerdem für Elsaß-Lothringen über die Verantwortlichkeit von Statthalter und Staatssekretär Laband[5], II, S. 247 f., 249; G. Meyer-Anschütz, §. 139, S. 476 ff.

Reichsverfassung bestätigt und wahrt also auch für das Reich den allgemeinen Grundsatz des konstitutionell-monarchischen Staatsrechtes, daß der Inhaber der Krone für alle Regierungshandlungen persönlich unverantwortlich sei, daß aber seine Ratgeber dafür verantwortlich sind, und überträgt diesen Grundsatz auf den Kaiser. Die hiernach reichsrechtlich angeordnete Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ist indes tatsächlich nur eine politische, indem es in Ermangelung näherer gesetzlicher Feststellung an jedem Mittel fehlt, die rechtliche Verantwortlichkeit des Reichskanzlers geltend zu machen. Die Frage der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gehört überdies nicht dem preußischen Staatsrechte an, sondern demjenigen des Deutschen Reiches. Für das preußische Staatsrecht kommt jedoch in Betracht, ob und inwiefern eine Verantwortlichkeit der preußischen Landesminister in Beziehung auf das Verhältnis derselben und des preußischen Staates zum Deutschen Reiche anzunehmen ist.

Die Bevollmächtigten zum Bundesrate werden von den Mitgliedern des Bundes, also von den Staatsoberhäuptern der Einzelstaaten ernannt und von diesen mit Instruktionen versehen. Dies Verhältnis der Bevollmächtigten zu den Regierungen ist zwar nicht ausdrücklich in der Reichsverfassung ausgesprochen, allein es kann nicht zweifelhaft sein, daß nur die Regierungen im Bundesrate vertreten sind. Die Regierungen der Einzelstaaten sind bei der ihnen ohne jede Mitwirkung der Landesvertretungen zustehenden Ernennung ihrer Bevollmächtigten beim Bundesrate an keine Bedingungen gebunden, vielmehr kann jede Regierung diejenigen Personen mit ihrer Vollmacht betrauen, welche sie hierzu für geeignet erachtet. Ebenso steht es grundsätzlich in dem Ermessen der Regierungen, welche Instruktionen sie ihren Bevollmächtigten zu erteilen für zweckmäßig erachten. Die Bevollmächtigten aber sind verpflichtet, lediglich nach den ihnen von ihren Regierungen erteilten Instruktionen zu handeln; sie machen sich dienstlich verantwortlich, wenn sie diese nicht befolgen oder überschreiten; daher können sie auch keiner anderen Verantwortlichkeit unterliegen, als gegenüber der Regierung, von welcher sie bevollmächtigt sind. Die Regierung ist mithin für das von ihr vorgeschriebene Verhalten ihrer Bevollmächtigten im Bundesrate verantwortlich, und zwar trifft nach den Grundsätzen des konstitutionellen Staatsrechtes diese Verantwortlichkeit nicht den Inhaber der Regierungsgewalt persönlich, sondern die von ihm ernannten verantwortlichen Minister, welche die Instruktion erteilt, bzw. durch ihre Gegenzeichnung die Verantwortlichkeit dafür übernommen haben. Die Reichsverfassung selbst enthält hierüber keine Vorschrift und konnte eine solche auch nicht aufnehmen, weil es keinem Zweifel unterliegt, daß das Reich in seinem Verhältnisse zu den Einzelstaaten es in allen Fällen lediglich mit deren anerkannten und gesetzlichen Regierungen zu tun hat, und daß die von diesen ordnungsmäßig im Bundesrate abgegebene Stimme ohne weiteres den Staat verpflichtet, welchen die Regierung repräsentiert. Nach Reichsrecht ist also das von den Mitgliedern des Bundesrates abgegebene Votum das allein Entscheidende, und für das Reich liegt keine Veranlassung vor, die Frage der Zweckmäßigkeit oder der landesgesetzlichen Statthaftigkeit der erteilten Instruktion zu seiner Kognition zu ziehen. Für das Reich bleibt jeder verfassungsmäßig zustande gekommene Beschluß des Bundesrates unbedingt rechtsgültig, wenngleich die den Bevollmächtigten beim Bundesrate erteilte Instruktion überschritten sein oder ihre Zweckmäßigkeit oder landesgesetzliche Zulässigkeit angefochten werden sollte. Die Verfassungen der Einzelstaaten aber konnten die Frage gleichfalls nicht vorsehen, weil zur Zeit ihres Zustandekommens das Deutsche Reich noch nicht bestand. Dessenungeachtet kann aber prinzipiell nicht in Abrede gestellt werden, daß eine Verantwortlichkeit der Minister der Einzelstaaten gegenüber der Volksvertretung ihres Staates für die von ihnen den Bevollmächtigten ihres Staates beim Bundesrate erteilten Instruktionen besteht. Der Bundesrat bildet einerseits einen gesetzgebenden Faktor des Reiches, andererseits hat er mitzuwirken bei der Ausführung der Reichsgesetze, wie er denn überhaupt formaljuristisch das oberste Regierungsorgan des Reiches ist. In allen diesen Beziehungen ist der Bundesrat völlig unabhängig von der Mitwirkung irgendeiner Landesvertretung; er ist lediglich ein von den Regierungen der Einzelstaaten bestelltes Organ. Sowenig der Reichstag bei der Ausübung seiner legislatorischen Befugnisse an die Beschlüsse irgendeiner Landesvertretung gebunden sein kann, ebensowenig kann hiervon die Rede sein bei

dem Bundesrate als dem anderen Faktor der Reichsgesetzgebung. Die gesetzgebende Gewalt des Reiches ist innerhalb der Zuständigkeit des Reiches selbständig; die legislatorischen Befugnisse der Einzellandtage sind insoweit auf den Reichstag, diejenigen der Regierungen auf den Bundesrat übertragen worden (Art. 2 und 5 der Reichsverf.). Was speziell die Tätigkeit des Bundesrates bezüglich der Regierungsmaßregeln in Reichsangelegenheiten betrifft, so ist der Bundesrat als solcher hierfür ebenso selbständig und in keiner Weise den Regierungen der Einzelstaaten oder den Einzellandtagen verantwortlich. Die Einzellandtage stehen in gar keiner Beziehung zum Bundesrat, die Reichsverfassung hat ihnen nicht die Kompetenz beigelegt, darüber zu entscheiden, ob einer der Träger der Reichsgewalt, insbesondere also der Bundesrat, die Reichsverfassung oder die Reichsgesetze beobachtet oder verletzt hat.

Wenn aber auch hiernach — insbesondere im preußischen Staate — von einer Verantwortlichkeit der einzelnen Mitglieder des Bundesrates gegenüber ihren Landtagen nicht die Rede sein kann, so liegt doch die Frage anders bezüglich der den Bevollmächtigten zum Bundesrat erteilten Instruktionen. Diese Instruktionen sind Regierungshandlungen. Insoweit eine Verantwortlichkeit für Regierungshandlungen nach dem Verfassungsrecht der Einzelstaaten besteht, besteht sie auch hier. *Für die den preußischen Bevollmächtigten zum Bundesrat erteilten Instruktionen gilt somit die nach obiger Darlegung verfassungsmäßig in Preußen bestehende Ministerverantwortlichkeit in vollem Umfange und es widerspricht mit nichten den Grundlagen des Reichsstaatsrechtes, daß Minister der Einzelstaaten für die von ihnen gegengezeichneten Instruktionen vor und von ihren Einzellandtagen zur Verantwortung gezogen werden.* Daß insoweit Reichsangelegenheiten in den Einzellandtagen verhandelt werden, entspricht lediglich dem Charakter des Reiches als eines Bundesstaates[1], und da die Bevollmächtigten zum Bundesrat reichs-

---

[1] Der Reichskanzler Fürst Bismarck bemerkte im konstit. Reichstage in der Sitz. v. 27. März 1867, „daß die Verantwortlichkeit der preuß. Ministerien genau dieselbe bleibe, wie vorher" und „daß es nicht denkbar sei, daß in wichtigen Angelegenheiten, z. B. bei neuen Gesetzen, die Stimme im Bundesrate abgegeben werde, ohne die übrigen in Preußen verantwortlichen Ressortchefs zu fragen" (Stenogr. Ber. des konstit. Reichstages 1867, Bd. I, S. 393); er erklärte ferner: „Es liegt zweifellos auf der Hand, daß in dem verfassungsmäßigen Maße von Ministerverantwortlichkeit, dessen sich die gesamten Bundesstaaten erfreuen, nichts geändert wird, indem jede Regierung eines Einzelstaates verantwortlich bleibt für die Art, wie ihre Stimme im Bundesrate abgegeben wird" (a. a. O., S. 397). — In der Sitz. des ersten gesetzgebenden Nordd. Reichstages vom 28. Sept. 1867 hatte der Reichstagsabgeordn. Lasker ausgeführt, „daß für die Abstimmungen der Bundesratsbevollmächtigten die Minister der Einzelstaaten, welche die Instruktionen erteilt haben, verantwortlich seien" (Stenogr. Ber. 1867, V. Session, Bd. I, S. 134); hierauf erklärte der Reichskanzler: „Die Verantwortlichkeit in Bundessachen hat einen Januskopf, aber mir scheint es sehr wohl denkbar, daß ebenso, wie z. B. die Verantwortung in rein preußischen Sachen eine achtfache (der acht Minister) ist, für Bundessachen eine zweifache sein kann, einmal dem Reichstage gegenüber die vom Bundeskanzler getragene, und zweitens dem preuß. Landtage, bzw. dem sächs., gegenüber die von dem betr. Ressortminister getragene" (a. a. O., S. 137). Eine ähnliche Erklärung hat der Reichskanzler auch im preuß. A. H. in der Sitz. v. 15. Jan. 1872 (Stenogr. Ber. 1872, Bd. I, S. 368) dahin abgegeben: „Ich bin weit entfernt, der Theorie anzuhängen, daß in irgendeinem Falle die Abstimmung eines Mitgliedes des Bundesrates, um juristische Gültigkeit für die Reichsgesetzgebung zu haben, der Zustimmung eines Partikularlandtages bedürfen könnte; aber das ist außer Zweifel, daß jede Regierung sehr wohl tut, sich in der Lage zu halten, daß sie ihrer eigenen Landesvertretung mit Erfolg Rechenschaft ablegen kann über die Politik, die sie am Reiche befolgt." — Die Ansicht, daß eine Verantwortlichkeit der preuß. Minister gegenüber dem preuß. Landtage für dasjenige, was sie auf Grund der Reichsverfassung und innerhalb des Reiches tun, auf Grund der preuß. Verfassung bestehen bleibe, hat auch der Abgeordn. Twesten (als Berichterstatter über die Nordd. Bundesverf.) in der Sitz. des preuß. A. H. v. 6. Mai 1867 (Stenogr. Ber. 1867, S. 29), und zwar unter Bezugnahme auf die vorerwähnten, in der Sitz. des Reichstages v. 27. März 1867 abgegebenen Erklärungen des Reichskanzlers, ausgeführt. — Vgl. über die Frage: R. v. Mohl, D. R. St. R., S. 277, Note 1, welcher gleichfalls eine Verantwortlichkeit der Landesminister gegenüber ihrer Landesvertretung für die ihren Bundesratsbevollmächtigten erteilten Instruktionen, und zwar eine rechtliche annimmt; ferner Grotefend, D. St. R. der Gegenwart, welcher gleichfalls die Minister der Einzelstaaten für den Inhalt der Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten, und zwar nach Maßgabe der verfassungsgesetzlichen Grundsätze ihres Staates, ihrer Landesvertretung gegenüber für verantwortlich er-

verfassungsmäßig (Art. 7) nur nach Instruktionen tätig zu werden haben, unterliegt somit die gesamte Tätigkeit der einzelstaatlichen Bevollmächtigten zum Bundesrat im Bundesrate dem Prinzip der konstitutionellen Ministerverantwortlichkeit in den Einzelstaaten, insoweit diese jenes Prinzip verfassungsmäßig anerkannt haben, wie dies in Preußen zweifellos der Fall ist.

C) Verfassungsänderungen.[1]

I. Keine Verfassung kann für alle Zukunft unabänderlich sein, sondern da das Volk, für welches sie bestimmt ist, sich in steter Entwicklung und Fortbildung befindet, folgt aus dem Zweck des Staatsgrundgesetzes von selbst die Notwendigkeit, daß auch das letztere in beständiger Übereinstimmung mit den verschiedenen Stufen der Kultur und den sonstigen Verhältnissen der Nation erhalten werden muß. Überdies wird keine Verfassung frei von Mängeln, sondern jedes Staatsgrundgesetz allezeit solcher Verbesserungen fähig und bedürftig sein, welche die Erfahrung des Lebens und die Fortschritte der Wissenschaft an die Hand geben.[2] Obgleich also die Notwendigkeit einer zeitgemäßen Fortbildung der Verfassung niemals bestritten werden kann, ergibt sich doch aus dem wesentlichen Zwecke eines jeden Staatsgrundgesetzes ganz von selbst zugleich die Notwendigkeit, für Abänderung des Staatsgrundgesetzes ganz besonders sorgsame Erwägung seitens des Gesetzgebers zu fordern.[3] Diesen Grundsatz hat auch die preußische Ver-

---

achtet. Ebenso Hiersemenzel (Verf. des Nordd. Bundes, Tl. 1, Art. 15, S. 66), welcher indes bemerkt, daß es fraglich sei, wie diese Verantwortlichkeit zu realisieren sein würde, weil die Sitzungen des Bundesrates nicht öffentlich sind, wenigstens nicht zu sein brauchen. Riedel (Verf. Urk., S. 26) spricht sich für eine allgemein politische Verantwortlichkeit der Landesminister gegenüber ihrer Volksvertretung, in betreff der erteilten Instruktionen, aus, und nimmt an, daß sich eine weitergehende Verantwortlichkeit der Landesminister nur in dem Falle begründen lasse, wenn nach dem speziellen Landesrechte die Instruktionserteilung der Mitwirkung der Landesvertretung bedürfte. — Unbedingt gegen die Verantwortlichkeit der Landesminister gegenüber den Einzellandtagen für die ihren Bundesbevollmächtigten erteilten Instruktionen erklärt sich Meyer, Grundzüge des Nordd. Bundesrechtes, S. 84 ff., und Lehrbuch, §. 186. Für rechtliche Verantwortlichkeit der Landesminister: v. Schulze, Pr. St. R., S. 98. Zum ganzen vgl. Laband[5], I, S. 99 ff., 246; Vogels, Die staatsrechtliche Stellung der Bundesratsbevollmächtigten, in Zorn und Stier-Somlos Abhandl., 1911. Weitere Literatur bei Laband a. a. O.

[1] Vgl. Klüber, Öfftl. R. des D. B., S. 408; Maurenbrecher, Grundsätze des D. St. R., §. 51; Zachariä, D. St. u. B. R., 3. Aufl., Bd. I, S. 291; Zöpfl, Grundsätze des gem. D. St. R., 5. Aufl., Bd. II, S. 192; Held, System des Verfassungsrechtes, Bd. II, S. 65 ff.; Grotefend, D. St. R. der Gegenwart, S. 290 ff. u. 625; v. Schulze, Pr. St. R., Bd. II, S. 55 ff.; Schwartz, Verf. Urk., S. 336 ff.; Arndt, Verf. Urk., S. 371 f.; G. Meyer-Anschütz, Lehrb., §. 157; Bornhak[2], I, S. 557 ff.; v. Rauchhaupt, Verfassungsänderungen, 1908; v. Herrnritt, Die Staatsform als Gegenstand der Verfassungsgesetzgebung und Verfassungsänderung, 1901.

[2] Deshalb wäre es so unrecht wie unweise, wenn ein Staatsgrundgesetz die Möglichkeit der Abänderung seines Inhaltes selbst verbieten wollte. Die die Verfassung entwerfende Generation kann nicht befugt sein, alle künftigen an ihre Satzungen zu binden; die Satzung der Unveränderlichkeit der Verfassung würde entweder verhindern, künftigen Bedürfnissen der Nation gerecht zu werden, oder zu formeller Verfassungsverletzung nötigen oder gar zur Gewalttätigkeit hinführen (vgl. v. Mohl, Württemb. St. R., Bd. I, S. 96, Note 5).

[3] Schon das Staatsrecht zur Zeit des Deutschen Reiches erkannte an, daß kein Landesherr berechtigt sei, die Landesverfassung willkürlich abzuändern, und die Reichsgerichte gewährten den hergebrachten Landesverfassungen ihren Schutz (vgl. Zachariä, D. St. u. B. R., 3. Aufl., Bd. I, S. 292, Note 1), wobei es keinen Unterschied machte, ob die Verfassung auf Herkommen, auf Vertrag mit den Ständen oder Untertanen, oder auf Privilegien (Konzessionen) des Landesherrn beruhte. Diesen Grundsatz hat auch das Deutsche Bundesrecht anerkannt, indem Art. 56 der Wiener Schlußakte v. 15. Mai 1820 bestimmt: „Die in anerkannter Wirksamkeit bestehenden landständischen Verfassungen können nur auf verfassungsmäßigem Wege wieder abgeändert werden." Unter den „in anerkannter Wirksamkeit" bestehenden landständischen Verfassungen waren aber nicht bloß diejenigen zu verstehen, welche zur Zeit der Errichtung der Bundesakte notorisch von sämtlichen Beteiligten, d. h. von der Regierung und von dem Volke als die tatsächlich und rechtlich bestehende Einrichtung des Staates anerkannt und gehandhabt, sondern auch diejenigen, welche seit dieser Zeit auf eine gesetzliche Weise, d. h. namentlich unter freier Einwilligung aller bei der Änderung des Rechtsstandes Beteiligten eingeführt wurden (vgl. hierüber Zachariä, D. St. u. B. R., 3. Aufl., Bd. I, S. 292, Note 3, und Bd. II, S. 775 ff.; Zöpfl, Grundsätze des D. St. R., 5. Aufl., Bd. II, S. 192—199; v. Mohl,

fassungsurkunde anerkannt. Art. 107 bestimmt zuvörderst als Prinzip: „Die Verfassung kann (nur) auf dem ordentlichen Wege der Gesetzgebung abgeändert[1] werden." Der „ordentliche Weg der Gesetzgebung" ist derjenige, welchen Art. 62 der Verfassungsurkunde feststellt, also das Zustandekommen eines solchen Gesetzes, welches aus der Übereinstimmung des Königs und beider Kammern hervorgeht. Somit erfordert jede Abänderung des Staatsgrundgesetzes verfassungsmäßig die Übereinstimmung zwischen Krone und Volksvertretung über diese Abänderung, und es ist völlig unstatthaft, die Verfassung durch einseitige Verordnung des Königs zu ändern.[2] — Übrigens steht

---

Württemb. St. R., Bd. I, S. 823—824, 826, Note 4; Held, System des Verfassungsrechtes, Bd. II, S. 67—72).

[1] „Wenn der Art. 107 der Verf. Urk. zuläßt," so führte v. Rönne, 4. Aufl., Bd. II, S. 364, Note 1, aus, „die Verfassung auf dem ordentlichen Wege der Gesetzgebung «abzuändern», so gestattet sie damit nicht, dieselbe auf dem gedachten Wege «aufzuheben». Denn «Aufhebung» und «Abänderung» sind verschiedene Begriffe, deren Unterscheidung vorzüglich darin besteht, daß die Abänderung die Substanz einer Sache bestehen läßt, während die Aufhebung auch die ganze Substanz schlechthin und mit einem Male wegschafft. Indem aber der Art. 107 die «Abänderung» möglich macht, befürwortet er nicht nur nicht die «Aufhebung», sondern macht vielmehr die Aufhebung unmöglich. Überdies beschwören der König und die Mitglieder der beiden Häuser der Volksvertretung die gewissenhafte Beobachtung der Verfassung (Art. 54 u. 108 der Verf. Urk.); dieser Eid aber, wenngleich er nicht hindert, die Verfassung unter Beobachtung der Formen des Art. 107 im einzelnen abzuändern, ist unverträglich mit der Zustimmung zur Aufhebung derselben. Die Mitglieder des Hauses der Abgeordneten sowohl als die Mitglieder des Herrenhauses entnehmen ihr Recht einzig und allein dem Boden der Verfassung; deshalb aber würden sie ihren auf die Verfassung geleisteten Eid verletzen, wenn sie zu einer Beseitigung derselben ihre Zustimmung erteilten. Denn dieser Eid verpflichtet sie nach seinem klaren Wortlaute zur Aufrechterhaltung der Verfassung. Von diesen Grundsätzen ausgehend, hat denn auch die 1. Kammer einen Antrag einiger Mitglieder derselben (Fürst Reuß, Graf Saurma, v. Alvensleben und v. Normann), welcher dahin ging, „die Staatsregierung um Vorlegung eines Gesetzentwurfs zu ersuchen, wonach die Verfassung v. 31. Jan. 1850 auf dem in Art. 107 derselben vorgeschriebenen Wege wieder aufgehoben werde", für unvereinbar mit dem Inhalte des Art. 107 erklärt und denselben daher durch Übergang zur Tagesordnung beseitigt (vgl. den Bericht zur Komm. der 1. K. v. 18. Febr. 1853, Druckf. der 1. K. 1852—53, Bd. III, Nr. 141, S. 7—8, und die Plenarverhandl. darüber in den Stenogr. Ber. der 1. K. 1852—53 vom 24. Febr. 1853, Bd. I, S. 426—435). Aus gleichen Motiven sind auch alle bei den Kammern in Petitionen auf eine Totalrevision der Verfassung gestellte Anträge durch Übergang zur Tagesordnung beseitigt worden. Dergleichen Petitionen sind u. a. von dem Grafen v. Saurma-Jeltsch und Gen. aus Breslau, von dem Stadtrat Moritz in Stettin und Gen., von mehreren pommerschen Gutsbesitzern und von 67 Landleuten und 104 Städten der Priegnitz eingereicht worden. Die Komm. der 2. K. hat (in ihrem Ber. v. 7. Jan. und 4. März 1852) dergl. Petitionen als „verwerfliche" und „verderbliche" bezeichnet (vgl. das Nähere hierüber in den Stenogr. Ber. der 1. K., 15. Sitz. v. 26. Jan. 1852, S. 159—170, und 62. Sitz. v. 4. Mai 1852, S. 1135—1142, und in den Stenogr. Ber. der 2. K., 12. Sitz. v. 16. Jan. 1852, S. 129—142, und 51. Sitz. v. 27. März 1852, S. 979; desgl. Druckf. der 1. K. 1851—52, Bd. I, Nr. 40, S. 9; Bd. II, Nr. 51, sub B, Nr. 69, S. 1, Nr. 90, S. 5; Bd. IV Nr. 265, sub A; Druckf. der 2. K. 1851—52, Bd. I, Nr. 40, und Bd. IV, Nr. 171). Dullheuer (Die Elemente des preuß. Rechts [Berlin 1862], S. 8 in der Note) bezeichnet zwar die obige (von beiden Kammern angenommene) Ansicht als unrichtig, „weil die Abänderung eines Gesetzes sowohl die partielle als die totale Aufhebung umfasse"; allein wenn auch nicht in Abrede gestellt werden soll, daß es zulässig ist, die ganze Verfassung aufzuheben und durch eine völlig neue zu ersetzen, so würde dies doch nicht auf Grund des Art. 107 der Verf. Urk., sondern nur auf Grund der Vereinbarung der Krone mit einer sog. konstituierenden oder Nationalversammlung (vgl. Held, System des Verfassungsrechts, Bd. II, S. 83 ff.) rechtlich geschehen können. Die auf Grund der Verf. Urk. bestehenden Häuser des Landtages und deren Mitglieder sind nicht berechtigt, einer totalen Aufhebung der Verf. Urk. ihre Zustimmung zu erteilen. Sie sind eidlich verpflichtet, die Verfassung zu erhalten; sie dürfen partielle Abänderungen genehmigen; aber das Votum über totale Aufhebung steht nicht ihnen, sondern eventuell der Nation zu." Diese Erörterungen v. Rönnes bewegen sich nur auf politischem Boden. Richtig dagegen Arndt, Verf. Urk., S. 373; v. Schulze, Pr. St. R., Bd. II, S. 59; Fleischmann, Weg der Gesetzgebung, S. 115; Schwartz, Verf. Urk., S. 338.

[2] Die einseitige Abänderung der Verfassung würde mithin auch nicht durch Bezugnahme auf das Notverordnungsrecht (Art. 63 der Verf. Urk.) gerechtfertigt werden können, weshalb der Art. 63 auch ausdrücklich bestimmt, daß eine Verordnung niemals der Verfassung zuwiderlaufen darf. Noch weniger würde sich die einseitige Abänderung der Verfassung durch Berufung auf das Staatswohl begründen lassen; denn eine Änderung der Staatsverfassung kann niemals durch das sog. Staatsnotrecht (das jus eminens) gerechtfertigt werden. Die Regel: Salus publica suprema lex esto! mag es in gewissen

das Recht, eine Abänderung der Verfassung in Vorschlag zu bringen (das Recht der Initiative hinsichtlich der Verfassungsänderungen), da die Verfassungsurkunde (Art. 64) keine Beschränkungen in dieser Beziehung aufgestellt hat, sowohl dem Könige als jeder der beiden Kammern zu.[1]

II. Obwohl, wie bereits bemerkt, die Abänderung der Verfassung keineswegs gänzlich ausgeschlossen sein darf, ist doch andererseits nicht zu verkennen, daß der staatsgrundgesetzliche Zustand, welcher die feste Grundlage und Garantie für alle anderen gesellschaftlichen Verhältnisse und einen Schirm gegen Willkür bilden soll, im höchsten Grade gefährdet wird, wenn es statthaft ist, die Verfassung allzu leicht und häufig zu ändern. Deshalb muß der Gedanke der Stetigkeit des Staatsgrundgesetzes davon zurückhalten, Veränderungen desselben vorzunehmen, die keine *wesentlichen* Verbesserungen sind, um so mehr, als oft scheinbare Verbesserungen des *Einzelnen* in der Tat Verschlechterungen sein können im Zusammenhange mit dem *Ganzen*.[2] Deshalb rechtfertigt es sich von selbst, wenn die meisten Verfassungen Bestimmungen aufgenommen haben, welche bezwecken, einer leichtsinnigen Abänderung vorzubeugen, indem sie *erschwerende Formen* für das Zustandekommen jener Abänderung festsetzen.[3] Die preußische Verfassungsurkunde enthält in dieser Beziehung (Art. 107) die Vorschrift, daß zwar zu der auf dem ordentlichen Wege der Gesetzgebung zulässigen Abänderung der Verfassung in jeder Kammer die gewöhnliche absolute Stimmenmehrheit[4] genügt, daß

Fällen gestatten, Rechte zu *verletzen*, wo die Not dies gebieterisch erheischt, aber nie kann die Not gebieterisch erfordern, das *Unrecht formell* an die Stelle des Rechtes zu setzen. Die Ausübung jenes äußersten Rechtes der Staatsgewalt kann stets nur eine auf dem Prinzip der Selbsterhaltung beruhende Maßregel der *Verwaltung* sein, darf aber nie dazu gebraucht werden, um etwas, was seiner Natur nach einer rechtlichen Feststellung bedarf, mit Umgehung des gesetzlichen oder verfassungsmäßigen Weges zu verwirklichen und ins Leben zu rufen (vgl. *Zachariä*, D. St. u. B. R., 2. Aufl., Bd. I, §. 54, S. 260, und die dort mitgeteilte Stelle aus *Moser*, Von der Reichsstände Landen, S. 1187 ff., ferner 3. Aufl., Bd. I, §. 54, S. 295, und Bd. II, §. 152, S. 125—126; desgl. *Bluntschli*, Allgem. St. R., 1. Aufl., S. 418, und 2. Aufl., Bd. II, S. 113—114, wo die betr. Ansicht etwas modifiziert wird). — Die Ausführungen in dem Aufsatze „Studien über das Pr. St. R." in Aegidis Zeitschr. f. D. St. R., Bd. I, S. 184 ff., wonach es rechtlich zulässig sein soll, die Verfassung einfach durch eine (selbst ohne ministerielle Gegenzeichnung erlassene) königl. Verordnung abzuändern und sogar aufzuheben, beruhen auf willkürlicher und sophistischer Auslegung der Verf. Urk. (insbes. des Art. 106) und haben ihre Widerlegung gefunden in der dagegen gerichteten Abhandl. von R. *John* (a. a. O., S. 244 ff.) und in v. *Rönnes* Abhandl. über das richterliche Prüfungsrecht usw., a. a. O., S. 385 ff.

[1] Einige deutsche Verfassungsgesetze legen in bezug auf Verfassungsänderungen nur dem Regenten das Recht der Initiative bei oder enthalten doch bestimmte Beschränkungen des Rechtes der Volksvertretung in dieser Hinsicht (vgl. z. B. Bayer. Verfassungsges. v. 4. Juni 1848, Art. II u. IV). Vgl. v. *Seydel-Piloty*, Bayer. St. R.[2], 1913, Bd. I, S. 225 f.; *Göz*, Württemb. St. R., 1908, S. 142.

[2] Schon die Meister alter Gesetzgebung haben einem übereilten Verändern der Verfassung die warnendsten Drohungen entgegengestellt. Die von Zeleukus den Lokriern gegebene Verfassung verordnete, daß, wer den Vorschlag zu einer Abänderung derselben machen wolle, mit dem Halse in der Schlinge auftreten und erdrosselt werden solle, wenn die Volksversammlung seinen Vorschlag zurückweise. Indem Zeleukus diese drohende Verwarnung einem nicht genügend vorbereiteten, übereilten Antasten der Verfassung entgegenstellte, ging er von der Überzeugung aus, daß die Notwendigkeit wahrhaft zweckmäßiger Reformen sich mit dem Fortgange der Zeit so dringend herausstellen müsse, daß der Patriotismus das gefährliche Wagspiel zwischen schimpflicher Strafe und dem Verdienste, eine zeitgemäße Reform veranlaßt zu haben, nicht verschmähen werde (vgl. die Rede des Abgeordn. *Riedel* in den Stenogr. Ber. der 2. K. 1849—50, Bd. II, S. 611). Vgl. über die Frage der Zweckmäßigkeit erschwerender Bestimmungen über die Abänderung einer Verfassung: *Stahl*, Philosophie des Rechts, 3. Aufl., Bd. II, Abt. 2, §. 85, S. 288 ff.

[3] Erschwerende Formen für Verfassungsabänderungen schreiben z. B. vor die württemb. Verf. Urk. von 1819, §. 176 (s. *Göz*, Württemb. St. R., S. 142), die bayerische Verf. Urk. von 1818, Tit. X, §. 7 (s. v. *Seydel-Piloty*[3], a. a. O., Bd. I, S. 313 ff., 848 ff.), die hessen-darmstädt. Verf. Urk. von 1820, §. 110, die kurhessische von 1831, §. 153, die königl. sächs. Verf. Urk. von 1831, §. 152, das hannöversche Landes-Verf.-Gesetz von 1840, §. 180 (aufgehoben durch Gesetz v. 10. April 1848), die luxemburg. Verf. Urk. von 1841 am Schluß, die schwarzb.-sondershaus. Verf. Urk. von 1849, §. 106, die oldenburg. Verf. Urk. von 1852, Art. 212.

[4] Es muß also eine Stimme mehr als die Hälfte der an dem Beschlusse teilnehmenden Mitglieder sich für die Abänderung erklärt haben. Außerdem versteht sich von selbst, daß jedes der beiden Häuser in *beschlußfähiger Anzahl* versammelt gewesen sein muß.

indes zwei Abstimmungen darüber stattfinden müssen, zwischen welchen ein Zeitraum von wenigstens einundzwanzig Tagen liegen muß.[1] Die Verfassungsurkunde bestimmt hierbei zwar nicht ausdrücklich, daß der in Art. 107 vorgeschriebenen zweiten Abstimmung über Verfassungsänderungen eine nochmalige Diskussion vorangehen könne; allein da die Verfassungsurkunde eine solche wiederholte Erörterung nicht

---

[1] Der von der Staatsregierung vorgelegte Verfassungsentwurf v. 20. Mai 1848, §. 76 verlangte zu Verfassungsabänderungen in jeder Kammer eine Stimmenmehrheit von wenigstens zwei Dritteilen und daß an der Beschlußnahme wenigstens die Hälfte der Mitglieder der Kammer teilgenommen habe. Damit war auch die Verf. Komm. der Nat. Vers. (Entw. Art. 104) einverstanden. Dagegen bestimmte die oktroy. Verf. Urk. v. 5. Dez. 1848, Art. 106, daß die Verfassung auf dem ordentlichen Wege der Gesetzgebung abgeändert werden könne, wobei in jeder Kammer die gewöhnliche absolute Stimmenmehrheit genügen sollte. Diese Bestimmung stand in Verbindung mit der des Art. 112, welcher vorschrieb, daß die oktroy. Verfassung sofort nach dem ersten Zusammentritte der Kammern einer Revision auf dem Wege der Gesetzgebung unterworfen werden solle. Bei der Revision war demnächst die Rev. Komm. der 2. K. der Ansicht, daß für künftige Änderungen erschwerende Formen vorgeschrieben werden müßten. Unter mehrfachen Vorschlägen, welche in dieser Beziehung gemacht waren, erklärte sich die Rev. Komm. dafür, daß wenigstens zwei Dritteile der anwesenden Mitglieder in jeder Kammer die Änderung beschließen und wenigstens zwei Dritteile der Mitglieder jeder Kammer an dem Beschlusse teilnehmen müßten, und daß, wenn eine solche Stimmenmehrheit nicht erreicht werden sollte, beide Kammern aufzulösen, dann aber in den neu einzuberufenden Kammern die gewöhnliche absolute Stimmenmehrheit genügen solle, um die Verfassung auf dem ordentlichen Wege der Gesetzgebung ändern zu können. Denn wenn desfalls ein besonderer Appell an das Land ergangen sei, müsse einfache Stimmenmehrheit genügen, weil dann kein Grund zu der Besorgnis vorliege, die Verfassung könne übereilt geändert werden; wogegen für alle anderen Fälle durch das Verlangen einer erhöhten Majorität ein Schutz gegen das allzu häufige Rütteln an der Verfassung gegeben werden müsse. Das Plenum trat dem mit der Modifikation bei, daß nur eine Stimmenmehrheit von zwei Dritteilen der anwesenden Mitglieder, welche zugleich mehr als die Hälfte der gesetzlichen Gesamtzahl der Mitglieder ausmacht, erforderlich sein solle, um die Verfassung auf dem Wege der Gesetzgebung zu ändern, indem zugleich der weitere, für den Fall, daß eine solche Stimmenmehrheit nicht erreicht werden sollte, von der Rev. Komm. gemachte Vorschlag genehmigt wurde. Die 1. K. beschloß indes die gegenwärtige Fassung des Art. 107, weil, wie der Bericht des Zentralausschusses ausführt, die Verfassung zwar vor übereilter Abänderung sicher zu stellen, gleichzeitig aber, aus Rücksicht auf die bestehenden Zustände und weil das konstitutionelle System noch der weiteren Ausbildung auf Grund der Erfahrung entgegensehe, bildungsfähig hinzustellen sei. In dieser Beziehung sei aber das von der 2. K. aufgestellte System zu kompliziert und es stehe zu besorgen, daß danach durch die Parteistellung in den Kammern ein Mittel gewonnen werden könnte, jede Verfassungsänderung durch eine Minorität aufs äußerste zu erschweren, ja unter Umständen unmöglich zu machen. Die 2. K. trat dann diesem Beschlusse bei (vgl. v. Rönne, Verf. Urk., Art. 107, S. 208—210).

In der Sitz. Per. v. 1855—56 sind in beiden Häusern der Volksvertretung Anträge auf Abänderung der in Art. 107 der Verf. Urk. vorgeschriebenen Frist von 21 Tagen, welche zwischen den beiden Abstimmungen liegen muß, gestellt worden, nämlich im H. H. von den Mitgliedern v. Daniels u. v. Buddenbrock (Druckf. Nr. 20) und im Hause der Abg. von dem Abg. v. Grävenitz (Druckf. Nr. 39) auf Feststellung einer Frist von 7 Tagen. Die Komm. des Hauses der Abg. empfahl in ihrem Ber. v. 28. Jan. 1856 (Druckf. Nr. 27) die Annahme dieses Antrages; die Komm. des H. H. beantragte in ihrem Ber. v. 28. Jan. 1856 (Druckf. Nr. 40), die Frist auf 10 Tage festzusetzen. Diesem letzteren Antrage ist das H. H. (in den Sitz. v. 1. u. 23. Febr. 1856) beigetreten (Stenogr. Ber. des H. H. 1855—56, Bd. I, S. 48—56 u. S. 95—96); dagegen hat das Haus der Abg. (in der Sitz. v. 4. Febr. 1856) den Antrag auf Abänderung des Art. 107 abgelehnt (Stenogr. Ber. des A. H. 1855—56, Bd. I, S. 291—300). Schließlich hat dann im Hause der Abg. (in der Sitz. v. 14. April 1856) aus Veranlassung des Beschlusses des H. H. v. 1. u. 23. Febr. 1856 auf Festsetzung von 10 Tagen eine nochmalige Beratung des Gegenstandes stattgefunden. Die Komm. des A. H. hatte in ihrem Ber. v. 8. März 1856 (Druckf. Nr. 68) beantragt, jenem Beschlusse des H. H. beizutreten; allein das Plenum des A. H. beschloß den Übergang zur Tagesordnung (Stenogr. Ber. des A. H. 1855—56, Bd. III, S. 1048—52), so daß also der Art. 107 aufrechterhalten blieb. Vgl. die Komm. Ber. über den Gegenstand in den Stenogr. Ber. des H. H. 1855—56, Bd. II, S. 23—24, und in den Stenogr. Ber. des A. H. 1855—56, Bd. IV, S. 53—54, u. Bd. V, S. 378. In der Sitz. Per. v. 1856—57 brachte die Staatsregierung den Antrag ein, den Art. 107 der Verf. Urk. dahin abzuändern, die Frist, welche zwischen den beiden Abstimmungen über eine Verfassungsänderung liegen muß, auf 10 Tage herabzusetzen. Dieser Antrag wurde indes von dem A. H. abermals abgelehnt (vgl. den Gesetzentwurf nebst Motiven in den Druckf. des A. H. 1856—57, Bd. I, Nr. 42, und in den Stenogr. Ber. dess. 1856—57, Bd. III, Anl. Nr. 34, S. 101, den Komm. Ber. v. 11. Febr. 1857 in den Druckf. des A. H. 1856—57, Bd. II, Nr. 87, und in den Stenogr. Ber. dess. Bd. III, Anl. Nr. 35, S. 104—105, und die Verhandl. in der Plenarsitz. v. 18. Febr. 1857, in dem Stenogr. Ber. a. a. O., Bd. I, S. 233—246).

ausdrücklich verbietet, so muß angenommen werden, daß dieselbe verfassungsmäßig nicht ausgeschlossen sei.[1]

III. Daß jede Verfassungsänderung ein ausdrücklich darauf gerichtetes „Verfassungsänderungsgesetz", welches die Bestimmungen darüber enthält, welcher Punkt der Verfassung aufgehoben oder durch eine andere Vorschrift ersetzt werden soll, erfordere, wie dies v. Rönne in den früheren Auflagen dieses Werkes (4. Aufl., Bd. II, S. 367) behauptete, kann mangels einer hierauf gerichteten positiven Vorschrift als Rechtssatz nicht anerkannt werden. Demnach ist es auch als rechtlich statthaft zu erachten, was v. Rönne als „ganz unstatthaft" bezeichnete, nämlich die Verfassung bei Gelegenheit des Erlasses eines Spezialgesetzes durch dieses dergestalt zu ändern, daß es nur einer zweimaligen Abstimmung mit dem Zwischenraum von einundzwanzig Tagen darüber bedürfe.[2] Ob dies zweckmäßig sei, ist keine Frage des Rechtes, sondern lediglich der Politik.

IV. Die durch verfassungsmäßig zustande gekommene Verfassungsänderungsgesetze angeordneten Abänderungen der Verfassung treten vollständig in die Bedeutung der ursprünglich in der Verfassungsurkunde enthaltenen abgeänderten Sätze. Sie stehen mithin zu den niedrigeren Arten von Normen der Gesetze ganz in demselben Verhältnisse, wie die Verfassungsurkunde selbst, und können ebenso wie die Verfassungsurkunde nur unter Beobachtung der in Art. 107 vorgeschriebenen erschwerenden Form wieder abgeändert oder aufgehoben werden.[3]

V. Wenn die Verfassungsurkunde in Art. 107 bestimmt, daß „die Verfassung" auf dem ordentlichen Wege der Gesetzgebung, unter Beobachtung der daselbst an-

---

[1] Die Frage ist in der (vormaligen) 1. K. streitig geworden. Sie ist, da die Verf. Urk. nicht darüber entscheidet, eine Frage der Zweckmäßigkeit und es muß angenommen werden, daß jedem Hause das Recht zusteht, über die Zulassung und Nichtgestattung einer solchen Diskussion zu entscheiden. Die 1. K. hat den Beschluß gefaßt, in ihre Geschäftsordnung die Bestimmung aufzunehmen, daß bei der in Art. 107 vorgeschriebenen zweiten Abstimmung über Verfassungsänderungen keine Diskussion stattfinde, und diese Bestimmung ist auch in die neueste Geschäftsordnung des H. H. (§. 60) übergegangen. Dagegen enthielt die frühere Geschäftsordnung des A. H. gar keine Bestimmungen hierüber und die Praxis dieses Hauses gestaltete sich dahin, daß die nochmalige Diskussion zugelassen wurde und daß es in jedem einzelnen Falle von dem Beschlusse des Hauses abhängig war, ob dasselbe auf eine nochmalige Beratung eingehen wolle oder nicht (vgl. Stenogr. Ber. des A. H. 1855—56, Bd. II, S. 525—526). Die neueste Gesch. O. des A. H. v. 16. Mai 1876 hat (in §. 19) bestimmt, daß die nach Art. 107 der Verf. Urk. bei Abänderungen der Verfassung erforderliche zweite Abstimmung in den Formen der dritten Beratung (§. 18) erfolgt, welcher ausdrücklich eine Diskussion, und zwar sowohl über „die Grundsätze des Entwurfs" als „über die einzelnen Paragraphen" zuläßt. Für die Zulassung einer zweiten Diskussion spricht entschieden der Zweck der in Art. 107 vorgeschriebenen zweimaligen Abstimmung, welcher dahin gerichtet ist, übereilten Abänderungen der Verfassung vorzubeugen. Die Zwischenfrist von 21 Tagen ist dazu bestimmt, der öffentlichen Meinung Zeit zu gewähren, sich über die vorläufig beschlossene Verfassungsänderung zu äußern, und den Kammern Zeit und Gelegenheit zu geben, die öffentliche Meinung zu vernehmen und in Betracht zu ziehen. Es ist also vorausgesetzt, daß, wenn etwa eine Übereilung stattgefunden, oder wenn eine weniger gut unterrichtete Kammer den ersten Beschluß gefaßt haben sollte, bei der zweiten Abstimmung an die besser unterrichtete Kammer appelliert werden sollte. Wenn aber dieser Zweck erreicht werden soll, so muß es zulässig sein, vor der zweiten Abstimmung eine nochmalige gründliche Erörterung unter Berücksichtigung aller in der Zwischenzeit im Schoße der Kammern wie in weiteren Kreisen angestellten Betrachtungen eintreten zu lassen (vgl. die motivierte Erklärung der Abg. v. Rönne und Gen. v. 20. Febr. 1852 in den Stenogr. Ber. der 1. K. 1851—52, Bd. I, S. 414). Vgl. überhaupt über diese Frage die Debatten in der 1. K. in den Stenogr. Ber. derselben 1851—52, Bd. I, S. 368—370 u. 674—678, desgl. den Ber. der Gesch. O. Komm. der 1. K. v. 28. Febr. 1852 in den Druckf. derselben von 1852—53, Bd. III, Nr. 137.

[2] Vgl. hierüber auch Laband[5], II, S. 39 ff.; Dambitsch, Kommentar zur R. Verf., S. 682; Schwartz, Verf. Urk., S. 337; v. Schulze, Pr. St. R., Bd. II, S. 56; Arndt, Verf. Urk., S. 372; v. Stengel, S. 171; Bornhak[2], I, S. 558; sämtlich gegen v. Rönne mit dem Text übereinstimmend.

[3] Was v. Rönne, 4. Aufl., Bd. II, S. 368, V, über „Zusätze zur Verf. Urk., durch welche der Inhalt des Staatsgrundgesetzes überall gar nicht berührt wird", die demgemäß nach dem einfachen Wege des Art. 62, ja selbst nach Art. 63 erlassen werden könnten, ausführte, ist unverständlich. „Zusätze zur Verf. Urk." berühren deren Inhalt immer und müssen daher immer in der erschwerenden Form der Verfassungsgesetzgebung behandelt werden.

geordneten erschwerenden Form, abgeändert werden kann, so ergibt sich daraus nur, daß die vorgeschriebenen erschwerenden Bedingungen bei allen in dem Staatsgrundgesetze selbst sowie bei allen in verfassungsmäßig zustande gekommenen Verfassungsänderungsgesetzen enthaltenen Punkten beobachtet werden müssen; keineswegs aber kann angenommen werden, daß der Ausdruck: „Verfassung" in Art. 107 den Sinn habe, daß darunter alle staatsrechtlichen Verhältnisse zu verstehen seien, welche, ohne in der schriftlichen Verfassungsurkunde aufgezeichnet zu sein, einen Bestandteil der Verfassung des Landes bilden. Der Ausdruck: „Verfassung" ist vielmehr in Art. 107 im engeren Sinne gebraucht, nämlich als gleichbedeutend mit: „Staatsgrundgesetz" oder: „Verfassungsurkunde"[1], also in demselben Sinne wie im Eingange der Verfassungsurkunde[2], welcher ergibt, daß auch die Bestimmung des Art. 107 derselben nur auf dasjenige bezogen werden kann, was eben durch die Verfassung (das Staatsgrundgesetz) festgesetzt oder anerkannt worden ist. Gesetze also, welche nicht den Inhalt der Verfassungsurkunde oder späterer, der Verfassungsurkunde gleich zu achtender Verfassungsänderungs- oder Zusatzgesetze berühren, erfordern selbst dann nicht die in Art. 107 vorgeschriebene zweimalige Abstimmung, wenn ihr Inhalt von solcher Beschaffenheit ist, daß dadurch Rechtsverhältnisse, welche gleichfalls zur Verfassung des Landes gehören, d. h. die Stellung der Staatsteilnehmer zur Staatsgewalt bestimmen, verändert oder neu geordnet werden.[3]

Wenn bei der Beratung eines Gesetzvorschlages die Frage streitig wird, ob ein bestimmter Punkt mit der Verfassung (dem Staatsgrundgesetze oder den ihm gleich gestellten Gesetzen) unvereinbar sei, ob es daher zur Beschlußnahme hierüber einer Abänderung der Verfassung bedürfe, so kann nicht die Ansicht einzelner entscheiden, sondern es muß von den Kammern entschieden werden, und zwar, da keine Ausnahme für diesen Fall vorgeschrieben ist, durch einen den Vorschriften des Art. 80 der Verfassungsurkunde entsprechenden Beschluß, also durch absolute Stimmenmehrheit bei Anwesenheit der beschlußfähigen Anzahl der Mitglieder des betreffenden Hauses.[4]

Wenn ein Punkt der Verfassung dunkel ist und zur Behebung des Zweifels eine authentische Auslegung (Deklaration) für erforderlich erachtet wird, so kann solche nur von sämtlichen Faktoren der Gesetzgebung gemeinschaftlich erfolgen, und zwar bedarf

---

[1] Vgl. über die Begriffe von „Verfassung" im weiteren und engeren Sinne Bd. I, S. 4f. Mit dem Text übereinstimmend Schwartz, Verf. Urk., S. 336; Bornhak[2], I, S. 558.

[2] Die Verkündigungsformel der Verf. Urk. v. 31. Jan. 1850 sagt nämlich: „daß, nachdem die oktroy. Verfassung v. 5. Dez. 1848 der darin angeordneten Revision unterworfen worden und die Verfassung in Übereinstimmung mit den Kammern endgültig festgestellt sei, dieselbe als Staatsgrundgesetz verkündet werde." Es ist also der Ausdruck: „Verfassung" hier — wie überall in der Verf. Urk. — im engeren Sinne, nämlich gleichbedeutend mit: „Verfassungsurkunde" genommen worden.

[3] Obgleich die Verf. Urk. v. 31. Jan. 1850 nicht die Gesamtheit der in Preußen geltenden Verfassungsnormen enthält, so ist sie doch das alleinige Staatsgrundgesetz Preußens, und unter den Garantien dieses Staatsgrundgesetzes, also insbesondere unter dem Schutze des Art. 107 desselben, stehen nur dessen eigene Bestimmungen und diejenigen später zustande gekommenen Verfassungsänderungs- und Zusatzgesetze, welche die Natur des Staatsgrundgesetzes haben. Alle übrigen älteren und neueren Gesetze, welche außerdem bestehen, gehören nicht in dieselbe Kategorie, wie das Staatsgrundgesetz, sondern sind einfache Gesetze oder Verordnungen, die zwar zum Teil auch Bestimmungen über Verfassungsgegenstände enthalten, aber in betreff der durch den Art. 107 gewährleisteten Form ihrer Abänderung nicht auf gleicher Linie mit den Verfassungsnormen stehen.

[4] Finden beide Häuser keinen Widerspruch zwischen der Verfassung und dem zur Beratung gestellten Spezialgesetze, so steht nichts entgegen, das im übrigen vereinbarte Gesetz in Kraft treten zu lassen und der abweichenden Minderheit des Hauses bleibt dann nur das Recht, ihre abweichende Ansicht in einem Sondergutachten (als Protest) niederzulegen. Nehmen beide Häuser den Widerspruch als vorhanden an, so folgt daraus von selbst, daß eine Verfassungsänderung auf verfassungsmäßigem Wege zustande kommen muß. Dagegen kann auch der Fall eintreten, daß das eine Haus keinen Widerspruch findet, während das andere Haus einen solchen als vorhanden annimmt; alsdann kann das Spezialgesetz nicht zustande kommen, sondern müßte von dem den Widerspruch annehmenden Hause bis dahin abgelehnt werden, wo dieser Widerspruch durch Vereinbarung über eine denselben ausschließende anderweitige Verfassungsbestimmung behoben sein würde.

es hierzu der Beobachtung der in Art. 107 der Verfassungsurkunde vorgeschriebenen erschwerenden Form, weil nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen eine authentische Deklaration nur auf demselben Wege erfolgen kann wie der Erlaß eines Rechtssatzes.[1]

§. 118.

Staatshaushaltsetat und Kontrolle der Finanzverwaltung.[2]

Die zweckmäßige Festsetzung, Verteilung, Erhebung und Verwendung der Einkünfte des Staates aus Staatssteuern und anderen Einnahmequellen wird durch die Feststellung eines für einen bestimmten Zeitraum zur Norm dienenden Staatshaushaltsetats bedingt. Dieser Staatshaushaltsetat oder das Budget soll den allgemeinen Voranschlag der in dem nächsten Finanz- oder Verwaltungszeitraume teils bestimmt, teils vermutlich zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben des Staates, und zwar in möglichst genauer Vollständigkeit und systematischer Anordnung enthalten. Diesen allen geordneten Staatswesen gemeinsamen Grundsatz hat die Verfassungsurkunde auch für die Finanzwirtschaft des preußischen Staates anerkannt und demzufolge in ihrem „von den Finanzen" handelnden Titel VIII im ersten Satze des Art. 99 ausgesprochen, „daß alle Einnahmen und Ausgaben des Staates für jedes Jahr im voraus veranschlagt und auf den Staatshaushaltsetat gebracht werden müssen", indem der zweite Satz dieses Artikels hinzufügt, „daß der Staatshaushaltsetat jährlich durch ein Gesetz festgestellt wird". Das hiernach von der Verfassungsurkunde vorgesehene, für jedes Etatsjahr zu erlassende Staatshaushaltsetatsgesetz gewährt also die verfassungsmäßige Grundlage der Erhebung der Einnahmen des Staates, und hinsichtlich der Ausgaben enthält es die verfassungsmäßige Ermächtigung für die Staatsregierung bzw. die einzelnen Verwaltungschefs, sich innerhalb der durch dieses Gesetz vorgezeichneten Schranken frei bewegen zu dürfen, so daß also das Überschreiten dieser Grenzen nur mit vorheriger Zustimmung oder doch nachträglicher Genehmigung der beiden Kammern stattfinden darf. In diesem Sinne gibt §. 1 des Gesetzes betreffend den Staatshaushalt v. 11. Mai 1898[3] den obersten Grundsatz des preußischen Budgetrechtes dahin wieder: „Der Staatshaushalt enthält den Voranschlag für alle im Laufe jedes Etatsjahres voraussichtlich eingehenden Einnahmen und erforderlich werdenden Ausgaben des Staates." Die Staatsregierung ist aber den Kammern gegenüber auch zur Rechnungslegung verpflichtet, wobei ihr der Nachweis obliegt, daß die gesamte Verwaltung sich innerhalb der Grenzen und Grundsätze des durch das Gesetz festgestellten Staatshaushaltsetats bewegt und daß jeder Verwaltungschef diejenigen Schranken innegehalten hat, welche der Etat vorzeichnet. Auch diesen Grundsatz hat die Verfassungsurkunde anerkannt, indem sie im zweiten Satze des Art. 104 bestimmt, „daß die Rechnungen über den Staatshaushaltsetat von der Oberrechnungskammer geprüft und festgestellt werden" und „daß hiernächst die allgemeine Rechnung über den Staatshaushaltsetat jeden Jahres, einschließlich einer Übersicht der Staatsschulden, mit den Bemerkungen der Oberrechnungskammer zur Entlastung der

---

[1] A. A. war merkwürdigerweise v. Rönne, 4. Aufl., Bd. II, S. 369. Richtig Bornhak[2], I, S. 557. Die Sache ist wohl jetzt im letzteren Sinne unbestritten.

[2] Vgl. Frhr. v. Czörnig, Darstellung der Einrichtungen über Budget, Staatsrechnung und Kontrolle in Österreich, Preußen, Sachsen, Bayern, Württemberg, Baden, Frankreich und Belgien, 1866; Fricker, Die Natur der Steuerverwilligung und des Finanzgesetzes, in d. Zeitschr. für die ges. Staatswissenschaft, Bd. XVII, S. 636 ff.; G. Meyer-Anschütz, Lehrb., S. 739 ff.; v. Schulze, Pr. St. R., Bd. II, S. 28 ff.; derselbe, Das Finanzrecht der Reichs- u. Landtage nach älterem und neuerem Staatsrechte, in der Zeitschr. für das Privat- u. öffentl. Recht der Gegenwart, Bd. II, S. 161 ff.; Gneist, Budget u. Gesetz (1867); ders., Gesetz u. Budget (1879); Laband, Budgetrecht (1871), Staatsrecht[4], Bd. IV, S. 481 ff., 532 ff., dort weitere Angaben der überaus umfangreich gewordenen Literatur über die größte Streitfrage des preußisch-deutschen Staatsrechtes; Arndt, Verf. Urk., S. 342 ff.; Arndt und Schwarz, Art. Staatsfinanzen, III, Staatshaushalt, in v. Stengel-Fleischmanns Wörterbuch, Bd. III, 1914, S. 480 ff.

[3] G. S. 1898, S. 77.

Staatsregierung den Kammern vorgelegt werden". Hierdurch aber ist den Kammern das Recht der Kontrolle bezüglich der gesamten Staatsfinanzverwaltung übertragen.

Die Befugnisse der Kammern in bezug auf die Feststellung des Staatshaushaltsetats und in betreff der Kontrolle der Staatsfinanzverwaltung bilden — in ihrer Verbindung mit dem den Kammern zustehenden Steuerbewilligungsrechte — den Inhalt des denselben verfassungsmäßig zustehenden Budgetrechtes.

A) Der Staatshaushaltsetat.

I. Schon lange vor Erlaß der Verfassungsurkunde war die Notwendigkeit einer Führung der gesamten Finanzverwaltung nach einem umfassenden, für jedes Jahr im voraus festzustellenden Plane als wesentliches Bedürfnis des Staates erkannt worden. Um nach der Reorganisation von 1808 bis 1815 die Ordnung der Finanzen zu regeln, wurde das Bestreben dahin gerichtet, an die Stelle der Kabinettsregierung und der einzelnen Departementsverwaltungen eine Verwaltung nach Gesetzen herbeizuführen. Zu diesem Zwecke wurde als kontrollierende Instanz neben den Departementschefs eine Generalkontrolle der Finanzen (unter dem Vorsitze des Staatskanzlers) eingesetzt und für dieselbe in der Verordnung v. 3. Nov. 1817[1] angeordnet, daß sämtliche Staatseinnahme- und -ausgabeetats zur Prüfung der Generalkontrolle gelangen sollten, von welcher dieselben, außer von dem Departementsminister, vor der Vollziehung seitens des Königs bzw. der Minister gegenzuzeichnen seien. Ohne Teilnahme des Chefs der Generalkontrolle sollten demnach insbesondere keine Domänen und Forsten oder sonstiges Staatseigentum veräußert werden, keine Abgaben dauernd erlassen, keine Staatsschulden kontrahiert, keine Ausgaben neu bewilligt, Erhöhungen oder sonst Veränderungen vorgenommen werden dürfen. Durch die beiden Kabinettsorders v. 17. Jan. 1820[2] wurde sodann, in Anerkennung des Grundsatzes, daß die Verantwortlichkeit für den gesamten Staatshaushalt auf das gesamte Staatsministerium übergehe, die Generalkontrolle in eine nähere Verbindung mit dem Staatsministerium gebracht, und dabei nochmals der Grundsatz ausgesprochen, daß die Bewilligung außerordentlicher Verwendungen und Zuschüsse stets von der besonderen und ausdrücklichen Genehmigung des Königs abhängig bleiben solle. Gleichzeitig wurde die „endliche Regulierung des Staatshaushaltsetats" anbefohlen und bestimmt, daß der zu entwerfende Hauptfinanzetat nach erfolgter Prüfung und Feststellung zur öffentlichen Kenntnis kommen und mit dieser Kundmachung von drei zu drei Jahren fortgefahren werden solle. In Ausführung dieser Vorschriften wurde durch die Kabinettsorder v. 7. Juni 1821[3] zum ersten Male der „allgemeine Etat der Einnahmen und Ausgaben für den gewöhnlichen Staatsbedarf in dem Jahre 1821" festgesetzt und das Staatsministerium angewiesen, danach in allen Verwaltungszweigen zu verfahren und die Haupt- und Spezialetats unter verfassungsmäßiger Einwirkung der Generalkontrolle abzuschließen und festzustellen. Zwar wurde späterhin durch die Kabinettsorder v. 29. Mai 1826[4] die Generalkontrolle aufgehoben und an deren Stelle für die Zwecke der Zusammenstellungen und Übersichten eine Staatsbuchhalterei errichtet, welche dann wiederum durch die Kabinettsorder v. 19. Juni 1844[5] in der Art aufgehoben wurde, daß ihre Funktionen mit dem Finanzministerium vereinigt wurden; allein diese Änderungen in der Form der Behörden haben die ausgesprochenen Grundsätze der Verordnung v. 3. Nov. 1817 nicht beseitigt, vielmehr die Verantwortlichkeit der Departementsminister nochmals bestätigt und ausdrücklich anerkannt. Insbesondere blieb der Grundsatz bestehen, daß der Staatshaushaltsetat vor Beginn des Etatsjahres dem Könige zur Genehmigung und Vollziehung vorzulegen[6] ist; daß dies wirklich bis zum Jahre 1849 geschehen ist, ergeben die seit dem Jahre 1829 periodisch veröffentlichten Etats, welche in der durch die Kabinettsorder v. 7. Juni 1821 eingeführten Weise von dem

[1] G. S. 1817, S. 292.
[2] G. S. 1820, S. 20, 24.
[3] G. S. 1821, S. 48.
[4] G. S. 1826, S. 45.
[5] G. S. 1844, S. 265.
[6] Vgl. v. Kamptz, Ann., Bd. X, S. 649.

Könige und den Ministern vollzogen sind.[1] Die Verordnung v. 3. Febr. 1847 über die Bildung des vereinigten Landtages[2] verhieß (§. 11), „daß dem vereinigten Landtage, wenn dieser einberufen werde, jederzeit der Hauptfinanzetat und eine Übersicht des Staatshaushaltes für die Zeit von einer Versammlung zur anderen zur Information vorgelegt werden solle", bestimmte indes zugleich, „daß die Feststellung dieses Etats, sowie die Verfügung über die Verwendung der Staatseinnahmen und Überschüsse ein ausschließliches Vorrecht der Krone bleibe". Die gleichzeitig erlassene Verordnung über die periodische Zusammenberufung der vereinigten ständischen Ausschüsse[3] bestimmte (§. 6), „daß, wenn der König sich bewogen finden sollte, dem vereinigten ständischen Ausschusse Mitteilungen über den Staatshaushalt zu machen, dieserhalb die Vorschriften des §. 11 der Verordnung über die Bildung des vereinigten Landtages volle Anwendung finden sollten". Hiernächst bestimmte dann aber das Gesetz v. 6. April 1848 über einige Grundlagen der künftigen preußischen Verfassung[4] (§. 6), „daß den künftigen Vertretern des Volkes jedenfalls die Zustimmung zu allen Gesetzen, sowie zur Feststellung des Staatshaushaltsetats, und das Steuerbewilligungsrecht zustehen solle". Gemäß dieser Verheißung hat die oktroyierte Verfassungsurkunde v. 5. Dez. 1848, Art. 98, und hiermit gleichlautend die revidierte Verfassungsurkunde v. 31. Jan. 1850, Art. 99, den Satz ausgesprochen, „daß alle Einnahmen und Ausgaben des Staates für jedes Jahr im voraus veranschlagt und auf den Staatshaushaltsetat gebracht werden müssen, welcher jährlich durch ein Gesetz festgestellt wird". Diese Bestimmung der Verfassungsurkunde gesteht mithin der Volksvertretung ein uneingeschränktes Recht der Teilnahme an der Feststellung des jährlichen Staatshaushaltsetatsgesetzes zu. Demgegenüber kennt das englische Recht ein solches uneingeschränktes Budgetrecht nicht: „die gesetzlich feststehenden Einnahmen und Ausgaben bilden nicht Gegenstand parlamentarischer Bewilligung".[5]

1. Zuvörderst kann kein Zweifel darüber obwalten, daß das Gesetz über den Staatshaushaltsetat im Wege der ordentlichen Gesetzgebung des Art. 62 der Verfassungsurkunde, also nur durch Übereinstimmung aller drei Faktoren der gesetzgebenden Gewalt, zu ergehen hat, „so daß — fährt v. Rönne Bd. I, S. 594 fort — also die Oktroyierung im Wege königlicher Verordnung (Art. 63) hier unbedingt unstatthaft ist.[6]

---

[1] Durch die Kab. O. v. 21. Febr. 1829 (G. S. 1829, S. 13) wurde genehmigt, daß mit der öffentlichen Kundmachung des Hauptfinanzetats des Staates von drei zu drei Jahren fortgefahren werden könne, wobei zugleich dem Finanzminister überlassen wurde, „gleichzeitig mit der Publikation des Etats die erforderlichen Erläuterungen dazu durch die Amtsblätter bekannt zu machen". (Eine solche Erläuterung hat nur unterm 24. Febr. 1829 stattgefunden. Vgl. den Auszug daraus bei Bergius, Preußen in staatsrechtl. Beziehung, 2. Aufl., S. 387 ff.) Infolgedessen hat demnächst eine fernere Veröffentlichung der allgemeinen Staatsfinanzetats von drei zu drei Jahren stattgefunden (vgl. die Etats für 1832, 1835, 1838, 1841, 1844 u. 1847 in den betr. Jahrg. der G. S., und über dieselben und deren Unvollständigkeit v. Bülow-Cummerow, Preußen, seine Verfassung und Verwaltung, 1842, 3. Aufl., Vorw. S. VIII, 164 ff., 167 ff.; Bergius, Über den preuß. Hauptfinanzetat für 1841, 1841. Der Etat für das Jahr 1849 ist unter Vorbehalt der Genehmigung der Kammern durch den Allerh. Erl. v. 27. Dez. 1848, G. S. 1849, S. 447, publiziert worden und schließt in Einnahme und Ausgabe mit 94174380 Tlr. ab, woraus sich die Behauptungen v. Bülow-Cummerows über die Unvollständigkeit der früheren Etats bestätigen. Übrigens ist dieser Etat schließlich von den Kammern genehmigt und demgemäß das erste Staatshaushaltsetatsgesetz unterm 11. März 1850 (G. S. 1850, S. 177) publiziert worden.

[2] G. S. 1847, S. 34 ff.

[3] G. S. 1847, S. 40.

[4] G. S. 1848, S. 87.

[5] G. Meyer-Anschütz, Lehrb., S. 749, 754 und bes. jetzt Hatschek, Engl. Staatsrecht, Bd. I, S. 455 ff.; ders., Das Staatsrecht des Verein. Königr. Großbritannien-Irland, 1914, S. 70 ff.

[6] Während der Zeit des Verfassungskonflikts hat die Staatsregierung den von ihr einseitig festgesetzten Staatshaushaltsetat für das Jahr 1865 mittels eines von dem ganzen Staatsministerium gegengezeichneten Allerh. Erl. v. 5. Juli 1865 durch den Königl. Preuß. Staatsanzeiger 1865, Nr. 167, S. 2289 veröffentlichen lassen. Der Allerh. Erl. v. 5. Juli 1865, mit welchem zugleich auch der demselben zu Grunde liegende Bericht des Staatsmin. v. 4. Juli veröffentlicht worden ist, spricht aus, daß die diesem Berichte beigefügte Nachweisung der für das Jahr 1865 zu erwartenden Einnahmen und der zu leistenden Ausgaben als „Richtschnur für die Verwaltung" dienen solle; der mitgeteilte Bericht des Staatsmin. führt aus, daß, weil ein Staatshaushaltsetatsgesetz nicht zustande gekommen sei, nichts übrig bleibe, als daß die Staatsregierung die Ausgaben auf eigene Verantwortung leiste. Da diese Publikation nicht in verfassungsmäßiger Form (vgl. Art. 106 der Verf. Urk.) erfolgt ist, also selbst

Dies folgt schon daraus, daß der Art. 99 (Abs. 2) ausdrücklich vorschreibt, daß der Staatshaushaltsetat jährlich ‚durch ein Gesetz' festgestellt werden solle, wodurch eben die Feststellung durch eine ‚Verordnung mit provisorischer Gesetzeskraft' hat ausgeschlossen werden sollen. Überdies bestimmt der Abs. 3 des Art. 62 sogar ein besonderes Verfahren für das Zustandekommen des Gesetzes über den Staatshaushaltsetat, nämlich dahin, daß der betreffende Entwurf *zuerst* der Zweiten Kammer vorgelegt werden muß, und daß die Erste Kammer (das Herrenhaus) dabei nur in der Weise mitzuwirken berufen ist, daß sie den Etat *im ganzen* annehmen oder ablehnen kann — ein Verfahren, welches durch Oktroyierung unmöglich gemacht würde, indem hierbei die Krone ihre Sanktion vorweg erteilt, und dadurch das Recht des Hauses der Abgeordneten, sich zuerst mit dem Etat zu befassen, verletzt werden würde. Abgesehen hiervon ist aber auch eine Oktroyierung hier aus dem Grunde ganz undenkbar, weil in bezug auf das Staatshaushaltsetatsgesetz niemals einer derjenigen Fälle vorliegen kann, in welchen der Art. 63 eine Oktroyierung nur gestattet." Diesen Ausführungen v. *Rönnes* kann nach dem oben über die Zulässigkeit von Notverordnungen Dargelegten nicht zugestimmt werden. Da Notverordnungen nur für Verfassungsrecht ausgeschlossen sind, der Etat aber nur einfaches Gesetz ist, könnte auch der Etat, falls die Voraussetzungen von Art. 63 gegeben sind, was keineswegs mit v. Rönne als „undenkbar" zu bezeichnen ist, als Notverordnung erlassen werden. Eine Wiederaufhebung dieser Notverordnung, wozu die Regierung verfassungsmäßig bei demnächstiger Verweigerung der Zustimmung der Kammern verpflichtet wäre, müßte die größte Verwirrung zur Folge haben; die Regierung wird also den Weg der Notverordnung für den Etat nur beschreiten können, wenn sie der Zustimmung der Kammern — etwa nach einer inzwischen vollzogenen Neuwahl — sicher sein darf.[1]

2. Während es als Regel gilt, daß der Staatsregierung die Wahl zusteht, in welches der beiden Häuser des Landtages sie ihre Vorlagen zuerst einbringen will, gestattet die Verfassungsurkunde der Staatsregierung ein solches Wahlrecht hinsichtlich des von ihr vorzulegenden *Staatshaushaltsetats* nicht; vielmehr hat das Haus der Abgeordneten nach ausdrücklicher Vorschrift des Art. 62, Abs. 3 vor dem Herrenhause das verfassungsmäßige Vorrecht, zu verlangen, daß ihm der jedesmalige Entwurf des Staatshaushaltsetats *zuerst* vorgelegt werde. Der Staatshaushaltsetat darf daher erst dann zum Gegenstande der Beratung und Beschlußfassung des Herrenhauses gemacht werden, nachdem das Haus der Abgeordneten seine Beratungen darüber abgeschlossen und seine Beschlüsse gefaßt hat. Sobald hierauf der von dem Abgeordnetenhause beschlossene Staatshaushaltsetat an das Herrenhaus zur Beratung gelangt ist, hat dieses, gleichfalls nach der ausdrücklichen Vorschrift des Art. 62, Abs. 3 der Verfassungsurkunde, keineswegs in gleicher Weise wie das Haus der Abgeordneten das Recht, den Etat in seinen einzelnen Positionen zum Gegenstande seiner Beschlußfassung zu machen; es ist vielmehr nicht berechtigt, denselben teilweise zu genehmigen und einen anderen Teil abzulehnen oder abzuändern, sondern es hat nur das eingeschränkte Recht, denselben *im ganzen* anzunehmen oder abzulehnen. Indem der dritte Absatz des Art. 62 der Verfassungsurkunde[2] die beiden erwähnten *Vorrechte* des Abgeordnetenhauses festsetzt, ist hierbei der Gesichts-

---

nicht den Anspruch macht, als eine rechtlich verbindliche Norm angesehen zu werden, so kann ihr keine *staatsrechtliche* Bedeutung, sondern nur die beigelegt werden, die Grundsätze zur öffentlichen Kenntnis zu bringen, nach welchen (im Jahre 1865) die Staatsfinanzverwaltung ohne Erfüllung der in Art. 99 der Verf. Urk. enthaltenen und verfassungsmäßig notwendig gebotenen Voraussetzung fortgeführt werden solle. Erfolgt ist übrigens jene Publikation aus Veranlassung eines Beschl. des H. H. v. 16. Juni 1865 (Stenogr. Ber. des H. H. 1865, Bd. I, S. 328—329, und Ber. der Budgetkomm. desselben v. 14. Juni 1865, a. a. O., Anl. Bd., Nr. 47, S. 471—475), welcher der Staatsregierung diesen Modus anempfohlen hatte. Von dem Notverordnungsrechte nach Art. 63 der Verf. Urk. hat die Regierung für die Etatsfestsetzung während des Verfassungskonfliktes keinen Gebrauch gemacht.

[1] Daß an sich Notverordnung zulässig wäre, behaupten auch *Arndt*, Verf. Urk., S. 344; v. *Stengel*, Pr. St. R., S. 269; *Bornhak*[2], I, S. 542.

[2] Art. 62 lautet: „Finanzgesetzentwürfe und Staatshaushaltsetats werden zuerst der Zweiten Kammer vorgelegt; letztere werden von der Ersten Kammer im ganzen angenommen oder abgelehnt."

punkt leitend gewesen, daß der Zweiten Kammer als einer reinen Wahlkammer ein überwiegender Einfluß auf Finanzfragen einzuräumen sei und daß nach der Natur des Geschäftes immer nur einer Kammer die Einzelberatung über das Budget zufallen kann.[1]

An diese Bestimmungen des Abs. 3 des Art. 62 der Verfassungsurkunde knüpfen sich insbesondere folgende Fragen.[2]

---

[1] Abs. 3 des Art. 62 war in der oktroy. Verf. Urk. v. 5. Dez. 1848 nicht enthalten, sondern ist erst bei deren Revision darin aufgenommen worden. Nach Art. 43 der Verf. Urk. v. 5. Dez. 1848 sollte auch die 1. K. eine reine Wahlkammer sein, und deshalb war keine Veranlassung vorhanden, ihr in betreff der Finanzgesetze und Staatshaushaltsetats eingeschränktere Befugnisse als der 2. K. beizulegen. Die königl. Botschaft v. 7. Jan. 1850 (Proposition VIII) enthielt indes den Vorschlag, einen Teil der Mitglieder der 1. K. nicht aus Wahlen hervorgehen, sondern dieselbe (außer den großjährigen königl. Prinzen) teils aus gewählten, teils aus solchen Mitgliedern bestehen zu lassen, welchen ein erbliches Recht auf Sitz und Stimme in der 1. K. beizulegen, und solchen, welche der König auf Lebenszeit ernennt, welcher Vorschlag auch (mit einigen Modifikationen bezüglich der Details) von den revidierenden Kammern angenommen wurde. Mit Rücksicht hierauf hatte nun die königl. Botschaft v. 7. Jan. 1850 (Proposition VII) einen Zusatz zum Art. 60 (jetzt Art. 62) des Inhalts vorgeschlagen: „Finanzgesetzentwürfe werden zuerst der 2. K. vorgelegt", zu dessen Motivierung dieselbe folgendes anführte: „Sobald die 1. K. aufhört, eine reine Wahlkammer zu sein, so folgt daraus von selbst, daß der 2. K., wie es in denjenigen Staaten, wo die konstitutionelle Staatsform dauernden Bestand gewonnen hat, überall der Fall ist, ein überwiegender Einfluß auf Finanzfragen eingeräumt werde. Eine nähere Feststellung der Befugnisse dieser Kammer und der Garantien, welcher das Land bedarf, um den regelmäßigen Fortgang der Regierung gesichert zu sehen, wird erst dann mit allseitigem Verständnisse getroffen werden können, wenn die Behandlung der jetzt vorliegenden Budgetfragen hierüber bestimmten Anhalt gewährt. In dieser Beziehung ist demnach die weitere Entwicklung der Verfassung der Zukunft vorzubehalten und anzunehmen, daß einerseits die 2. K. durch die ihr in Art. 98 (jetzt Art. 99) eingeräumte wichtige, mittels der gegenwärtig vorgeschlagenen Änderung noch verstärkte Befugnis befriedigt, andererseits die Regierung durch den Patriotismus dieser Kammer vor dem Lande schädlichen Verlegenheiten bewahrt sein werde." Im Zentralausschusse der 1. K., welcher zuerst über diese Proposition beriet, war von einem Mitgliede beantragt worden, dem von der Staatsregierung vorgeschlagenen Zusatze folgende Fassung zu geben: „Finanzgesetzentwürfe und der Staatshaushaltsetat werden zuerst der Zweiten Kammer vorgelegt; der Staatshaushaltsetat wird von der Ersten Kammer im ganzen angenommen oder abgelehnt." Dieser Vorschlag wurde damit begründet, „daß der Schwerpunkt der Finanzfragen in die 2. K. gelegt werden müsse, wodurch sich auch der Zusatz rechtfertige, daß die 1. K. den Staatshaushaltsetat nur im ganzen anzunehmen oder abzulehnen habe, da ein entgegengesetztes Verfahren die Sache zwischen beiden Kammern zu sehr komplizieren und eine Schwerfälligkeit herbeiführen würde, welche den Staatsorganismus leicht zu lähmen geeignet sei. Wegen unbedeutender Gegenstände sei ein von der 1. K. zu erhebendes Monitum nicht wünschenswert und sie werde sich dadurch nicht zur Ablehnung des Ganzen bestimmen lassen. Auch in anderen Ländern habe sich, selbst ohne ausdrückliche Verfassungsbestimmung, durch die Praxis nur eine solche allgemeine Teilnahme der 1. K. geltend gemacht." Dieser Vorschlag fand nun zwar im Zentralausschusse der 1. K. keine Annahme; die Proposition VII gelangte jedoch zuerst in der 2. K. zur Beratung, und hier stellte der Abgeordn. v. Viebahn (unter Bezugnahme auf die vorstehend mitgeteilten Motive) bei der Beratung im Plenum den Antrag, die Proposition VII in derjenigen Fassung anzunehmen, welche die des jetzigen Abs. 3 des Art. 62 ist. Dieser Antrag wurde von der 2. K. angenommen und fand demnächst auch die Zustimmung der 1. K. Bei der Beratung in der 2. K. waren (von dem Abgeordn. Urlichs) zur Begründung der vorgeschlagenen Fassung dieselben Motive hervorgehoben, deren bereits vorstehend gedacht worden, insbesondere aber wurde auch auf die praktische Unmöglichkeit hingewiesen, in beiden Kammern die zeitraubende Beratung des Budgets im einzelnen vorzunehmen, weshalb die artikelweise Beratung nur derjenigen Kammer zuzugestehen sei, welche sich zuerst damit zu befassen hat. Es sei aber auch aus politischem Standpunkte davon auszugehen, daß die einer nicht gewählten Kammer gegenübertretende Volksvertretung notwendigerweise die eigentliche Entscheidung in der Feststellung des Budgets haben müsse (vgl. das Nähere hierüber in den Stenogr. Ber. der 1. K. 1849—50, S. 2217, 2396 ff. u. 2385 ff., und der 2. K. 1849—50, S. 2073 ff.; desgl. in v. Rönnes Bearbeit. der Verf. Urk. zum Art. 62, S. 119—121). — In der Sitz. Per. 1851—52 wurde von dem Abgeordn. v. Zander in der 1. K. der Antrag gestellt, eine Abänderung des Art. 62 durch Streichung des Satzes: „letztere (Staatshaushaltsetats) werden von der Ersten Kammer im ganzen angenommen oder abgelehnt", zu beschließen (vgl. Druckf. der 1. K. 1851—52, Nr. 20). Diesem Antrage ist zwar die 1. K. beigetreten, die 2. K. hat denselben indes abgelehnt und somit ist der Art. 62 unverändert fortbestehen geblieben (vgl. das Nähere hierüber in den Stenogr. Ber. der 1. K. 1851—52, S. 34, 144, 325, 328 u. 716, u. der 2. K. 1851—52, S. 1179—1183, desgl. in v. Rönnes Bearbeit. der Verf. Urk., Nachtrag, S. 240—247).

[2] An den nachfolgenden Ausführungen v. Rönnes, die ein charakteristisches Bild der Verfassungs-

a) Streitig geworden ist, ob das Herrenhaus sich mit keinem anderen Staatshaushaltsgesetzentwurfe beschäftigen darf als mit demjenigen, welchen das Abgeordnetenhaus beschlossen hat, und ob es nur diesen im ganzen annehmen oder ablehnen darf — oder ob das Herrenhaus auch mit dem von der Staatsregierung zuerst dem Abgeordnetenhause vorgelegten Staatshaushaltsgesetzentwurfe befaßt wird und das Recht hat, diesen letzteren, unter Ablehnung des von dem Abgeordnetenhause beschlossenen, im ganzen anzunehmen. Während das Herrenhaus die letztere Ansicht für die richtige erachtet und demgemäß sich für berechtigt gehalten hat, nicht bloß den von dem Abgeordnetenhause beschlossenen Staatshaushaltsgesetzentwurf abzulehnen, sondern auch statt desselben den von der Staatsregierung vorgelegten Staatshaushaltsgesetzentwurf (im ganzen) anzunehmen, hat das Abgeordnetenhaus in dem zweiten Teile dieses Beschlusses des Herrenhauses eine Verfassungsverletzung gefunden und denselben durch einen seinerseits gefaßten Beschluß für null und nichtig erklärt, mit dem Zusatze, daß die Staatsregierung aus jenem Beschlusse des Herrenhauses keine Rechte herzuleiten berechtigt sei.[1] Die

---

kämpfe von 1862—66 geben, sind keine Veränderungen vorgenommen worden. Über das Recht des Herrenhauses, den Etatsentwurf der Regierung anzunehmen, s. oben S. 18, Note 1.

[1] Das H. H. hat in der 22. Sitz. vom 11. Okt. 1862 folgende Beschlüsse gefaßt: a) den Gesetzentwurf, betr. die Feststellung des Staatshaushaltsetats für das Jahr 1862, in derjenigen Fassung, in welcher er aus den Beratungen des Hauses der Abgeordneten hervorgegangen ist, abzulehnen; b) denselben Gesetzentwurf, wie er von der königl. Staatsregierung durch Allerh. Ermächtigung v. 25. Mai 1862 den beiden Häusern des Landtages zur verfassungsmäßigen Beschlußnahme vorgelegt ist, anzunehmen (vgl. Stenogr. Ber. des H. H. 1862, Bd. II, S. 167—222, und den Komm. Ber. des H. H. v. 7. Okt. 1862, nebst dem Verbesserungsantrage des Grafen v. Arnim-Boytzenburg v. 9. Okt. 1862 [welcher dem Beschl. v. 11. Okt. 1862 zugrunde liegt] in den Stenogr. Ber. des H. H. 1862 im Anl. Bd., Aktenst. Nr. 31, S. 134—207 und in der Druckf. des H. H. 1862, Nr. 82 u. 84). Dagegen hat das A. H. in der 65. Sitz. v. 13. Okt. 1862 (Stenogr. Ber. desselben 1862, Bd. IV, S. 35—2246) beschlossen: „der von dem H. H. in seiner Sitz. v. 11. Okt. 1862 in Ansehung des Staatshaushaltsetats für 1862 gefaßte Beschluß — insofern er sich nicht darauf beschränkt, den der Beratung des H. H. allein unterliegenden Beschluß des A. H. v. 3. Okt. 1862 über die Budgetvorlage der Regierung anzunehmen oder zu verwerfen, vielmehr nach Verwerfung des Beschlusses des A. H. die Budgetvorlage der Regierung annimmt, mit welcher das H. H. gar nicht befaßt gewesen ist — verstößt gegen den klaren Sinn und Wortlaut der Verfassung Art. 62 und ist deshalb null und nichtig. Die Staatsregierung kann daher keine Rechte aus diesem Beschlusse herleiten." Dieser Beschluß ist im A. H. einstimmig gefaßt worden, nachdem die im wesentlichen damit übereinstimmenden Anträge der Abgeordn. Simson u. Gen. und Gneist u. Gen. (Druckf. des A. H. 1862, VII. Legisl. Per., Bd. V, Nr. 175, und Stenogr. Ber. 1862, Bd. VIII, Aktenst. Nr. 158, S. 1710—1711) zurückgezogen worden waren.

In der Sitz. Per. 1863—64 faßte das H. H. in der Sitz. v. 23. Jan. 1864 folgende Beschlüsse: a) dem Beschlusse des A. H. v. 16. Jan. 1864, betr. den von der königl. Staatsregierung vorgelegten Gesetzentwurf des Staatshaushaltsetats für das Jahr 1864 im ganzen die Zustimmung zu versagen; b) dagegen diesen Gesetzentwurf, wie derselbe von der königl. Staatsregierung durch Allerh. Ermächtigung v. 12. Nov. 1863 den beiden Häusern des Landtages zur verfassungsmäßigen Beschlußnahme vorgelegt ist, im ganzen anzunehmen (vgl. Stenogr. Ber. des H. H. 1863—64, S. 158—159 und Ber. der Budgetkomm. des H. H. v. 21. Jan. 1864, a. a. O., Anl. Bd., Aktenst. Nr. 15, S. 60 ff. und Druckf. des H. H. 1863—64, Nr. 44). Dagegen hat das A. H. in der Sitz. v. 25. Jan. 1864 folgende Beschlüsse gefaßt: a) der Beschluß des H. H. v. 23. Jan. 1864, durch welchen dasselbe nach Ablehnung des von dem A. H. beschlossenen Staatshaushaltsetatsgesetzes für das Jahr 1864 den dem Herrenhause verfassungsmäßig nicht vorliegenden Budgetentwurf der königl. Staatsregierung im ganzen angenommen hat, verstößt gegen Art. 62 der Verfassung und ist deshalb null und nichtig; b) das H. H. hat durch diesen Beschluß das wichtigste Recht des A. H. verletzt, und gleichzeitig durch die Ablehnung des von dem A. H. beschlossenen Staatshaushaltsetats der königl. Staatsregierung die verfassungsmäßige Befugnis entzogen, die darin bewilligten Ausgaben zu leisten; c) die königl. Staatsregierung macht sich eines offenen Verfassungsbruches schuldig, wenn dieselbe fortfährt, ohne Zustimmung beider Häuser des Landtages über die Mittel des Staates eigenmächtig zu verfügen (Stenogr. Ber. des A. H. 1863—64, Bd. II, S. 924—931).

In der Sitz. Per. 1864—65 hat das H. H. in der Sitz. v. 16. Juni 1865 beschlossen: a) den Gesetzentwurf, betr. die Feststellung des Staatshaushaltsetats für das Jahr 1865, wie solcher aus den Beschlüssen des A. H. hervorgegangen ist, abzulehnen; b) von einem Beschlusse auf Annahme des von der königl. Staatsregierung vorgelegten Gesetzentwurfs über den Staatshaushaltsetat für 1865 für diesmal abzusehen; und c) die Staatsregierung zu ersuchen, die zur Fortführung der Staatsverwaltung erforderlichen Ausgaben als Verwaltungsnorm festzustellen und diese, wie auch die Staatseinnahmen für das Jahr 1865, zur öffentlichen Kenntnis zu bringen (vgl. Stenogr. Ber. des H. H. 1865, Bd. I, S. 328

Ansicht des Abgeordnetenhauses entspricht dem unzweifelhaften, aus dem Wortlaute des Abs. 3 des Art. 62 der Verfassungsurkunde sich ergebenden Sinne desselben. Da das Herrenhaus über das Budget nur im ganzen (en bloc) beschließen kann, so ist ihm das Recht, zu amendieren, entzogen; das Abgeordnetenhaus allein ist berechtigt, den von der Staatsregierung vorgelegten Etatsgesetzentwurf in seinen einzelnen Positionen zu amendieren. Diese Amendierung erfolgt der Staatsregierung gegenüber, welche ihre Positionen zu verteidigen und festzuhalten sucht. Ist über alle einzelnen Positionen nach den Beschlüssen des Abgeordnetenhauses entschieden, so kann nur allein dieser aus den Beschlüssen des Abgeordnetenhauses hervorgegangene Etatsgesetzentwurf noch Gegenstand der weiteren Beschlußnahme sein. Infolge der Verhandlungen zwischen der Staatsregierung und dem Abgeordnetenhause wird der von jener vorgelegte Gesetzentwurf teils durch Zugeständnisse der Staatsregierung, teils durch die Beschlüsse des Abgeordnetenhauses so verändert, daß das daraus hervorgehende neue Etatsgesetz vollständig an die Stelle des vorgelegten Gesetzentwurfes getreten ist und über die ursprüngliche Vorlage der Staatsregierung eine Übereinstimmung der drei Faktoren der Gesetzgebung nicht mehr erreicht werden kann. Es können nicht zwei Budgetentwürfe für dasselbe Jahr nebeneinander bestehen; sie können nicht gleichzeitig zum Gesetze erhoben werden, weil der eine den anderen ausschließt. Der eine kann daher nur als Amendement des anderen gelten; das Herrenhaus aber darf nicht über beide abstimmen, weil es sonst über ein Amendement abstimmen würde. Das Herrenhaus kann überhaupt nur über ein Budget Beschluß zu fassen berechtigt sein, wenn die Herbeiführung einer Übereinstimmung hinsichtlich desselben möglich bleiben soll. In dieser einen Abstimmung, die ihm der Abs. 3 des Art. 62 überhaupt nur gestattet, stimmt dasselbe auch über die ursprüngliche Vorlage der Staatsregierung ab, insoweit letztere nämlich auch noch in dem amendierten Etatsgesetzentwurfe enthalten ist; es kann dagegen über den unveränderten Entwurf der Staatsregierung nicht mehr abstimmen, weil dieser eben nicht mehr unverändert besteht, sondern in verfassungsmäßig berechtigter Weise von dem einen Faktor sowohl als von dem anderen bereits verändert worden ist. Dem Herrenhause gebührt nur das Recht, zu erwägen, ob es die Annahme des solchergestalt amendierten Budgets mit dem Staatswohle vereinbar hält, und danach die Annahme oder Ablehnung desselben im ganzen zu beschließen. Ersterenfalls bleibt dann dem Staatsministerium zu erwägen übrig, ob es der Krone die Sanktion und Publikation desselben empfehlen könne. Die Abstimmung des Herrenhauses aber über ein anderes als das vom Abgeordnetenhause amendierte Budget ist in der Verfassung nicht vorgesehen, an sich zwecklos und daher unzulässig. Die Frage, ob das Herrenhaus der Vorlage der Staatsregierung auch allenfalls zugestimmt haben würde, wenn diese unverändert geblieben wäre, ist völlig unerheblich. Durch eine hierüber erfolgende und an das Abgeordnetenhaus zurückgelangende Abstimmung würde letzteres, welchem das Budget zuerst vorgelegt werden muß, in die Lage kommen, über das vorgelegte Budget zuletzt abzustimmen, nachdem es seine Beschlüsse über dasselbe bereits festgestellt hat. Hierzu ist es aber eben nicht verpflichtet und deshalb ist ein solcher Beschluß des Herrenhauses mit der Verfassung nicht vereinbar, sondern verletzt das verfassungsmäßige Budgetrecht des Abgeordnetenhauses. Es kann hiergegen auch nicht eingewendet werden, daß das Herrenhaus, wenn es das von dem Abgeordnetenhause amendierte Budget verworfen hat, aus dem Grunde auf das ursprünglich vorgelegte Budget zurückgehen dürfe, weil es bei anderen Gesetzesvorlagen diese Befugnis habe. Bei anderen Gesetzesvorlagen ist diese Befugnis allerdings insofern vorhanden, als bei der Beratung und Beschlußnahme über jeden einzelnen Paragraphen von den Amendements des anderen Hauses auf die einzelnen Paragraphen der ursprünglichen Vorlage, aber auch nur in dieser Weise auf die ganze ursprüng-

---

—329 u. Ber. der Budgetkomm. des H. H. v. 14. Juni 1865, a. a. O., Bd. II, Anl. Nr. 47, S. 471—475). Das A. H., welchem amtlich seitens des H. H. nur der zu a gedachte Teil des Beschlusses mitgeteilt worden ist, hat nicht für erforderlich erachtet, sich weiter mit dem Gegenstande zu beschäftigen. Vgl. die Bemerk. des Abgeordn. v. Forckenbeck hierüber in der Sitz. des A. H. v. 17. Juni 1865 in den Stenogr. Ber. 1865, Bd. III, S. 2223 ff.

liche Vorlage, zurückgegangen werden kann; ist aber das Gesetz durchberaten, in den einzelnen Paragraphen nach den Beschlüssen des Hauses festgestellt, und fällt dann das Gesetz bei der letzten, auf das Ganze sich erstreckenden Abstimmung, so ist und bleibt es verworfen und es kann die ursprüngliche Vorlage nicht mehr zur Abstimmung gebracht werden. Da nun in betreff des Budgets nicht auf die einzelnen Positionen der Vorlage zurückgegangen werden darf, so erfolgt sofort die Abstimmung über das Budget im ganzen; diese Abstimmung aber hat notwendig dieselbe Wirkung, welche jede Abstimmung über das Ganze eines anderen Gesetzes hat. Das Budget ist, wenn es abgelehnt wird, verworfen und bleibt verworfen; die Wirkung der Abstimmung kann deswegen keine andere sein, weil das Recht der Amendierung des einzelnen nicht dem Herrenhause, sondern *nur* dem Abgeordnetenhause zugestanden ist.[1] — Zu diesen aus

[1] Dies sind im wesentlichen die Gründe, mit welchen im H. H. die von dessen Majorität zum Beschluß erhobene Ansicht bekämpft worden ist (vgl. den Komm. Ber. v. 7. Okt. 1862 in den Stenogr. Ber. des H. H. 1862, Bd. II, Anl. Bd., Nr. 31, S. 201—202, u. Drucks. 1862, Nr. 82, S. 53 ff., desgl. die Stenogr. Ber. über die 21. Sitz. v. 10. Okt. 1862, S. 178—180, und über die 22. Sitz. v. 11. Okt. 1862, S. 210—211). Im A. H. hat eine schriftliche Berichterstattung und eine Diskussion über die Frage nicht stattgefunden (vgl. über die Frage auch die mit der oben im Texte begründeten Ansicht übereinstimmenden Erklärungen des Präsid. *Grabow* und der Abgeordn. Graf v. *Schwerin* und *Simson* in den Stenogr. Ber. des A. H. über die Sitz. v. 16. Jan. 1864, Bd. II, S. 724—727). — Die Gründe der Mehrheit des H. H., welche der Urheber des dem Beschlusse desselben zugrunde liegenden Antrages, Graf v. *Arnim-Boytzenburg*, teils in den Motiven seines Antrages (Drucks. des H. H. 1862, Nr. 84, und Stenogr. Ber. 1862, Anl. Bd., Nr. 31, S. 206—207), teils in dem angeführten Komm. Ber. v. 7. Okt. 1862 und in der 31. Sitz. vom 10. Okt. 1862 (Stenogr. Ber., S. 181 ff.) hauptsächlich hervorgehoben hat, stützen sich, wie der Berichterstatter im H. H. (*Brüggemann*), indem er sich *gegen* die verfassungsmäßige Zulässigkeit des Antrages aussprach, sehr richtig hervorhob (vgl. Stenogr. Ber. a. a. O., S. 210), „auf eine reine Buchstabenauslegung der Verfassungsbestimmungen, woraus deduziert wird, daß keine einzige dieser Bestimmungen dem von dem Antragsteller beanspruchten Rechte entgegenstehe; allein desto mehr stehe der Sinn und die Absicht der betreffenden Verfassungsbestimmungen entgegen und auch die bisherige eigene Auffassung und bisherige Praxis des Herrenhauses". Der Graf v. *Arnim-Boytzenburg* hat nämlich zuvörderst hervorgehoben, daß das von der Staatsregierung vorgelegte Etatsgesetz wie andere Gesetzesvorlagen zu betrachten und daß es deshalb auch nach Verwerfung der von dem A. H. amendierten Vorlage zulässig sei, auf die ursprüngliche Vorlage zurückzugehen. Es ist indes oben (im Texte) dargetan, daß und weshalb dies nur bei solchen Gesetzentwürfen zulässig, und auch zeither von dem H. H. nur geschehen ist, bei welchen dem H. H. das *Recht der Amendierung* zusteht. Als fernerer Grund wird angeführt, daß die Allerh. Ermächtigung, welche den Finanzminister zur Einbringung der Etatsvorlage beauftragt, diesen ermächtige, solche beiden Häusern des Landtages vorzulegen. Daß dieser letztgedachte Umstand ohne allen Einfluß auf die Entscheidung der lediglich *aus der Verf. Urk.*, nicht aber aus einem in der *Einbringungsautorisation* gebrauchten Ausdrucke zu beantwortenden *Verfassungsfrage* ist, braucht nicht weiter dargetan zu werden (vgl. darüber übrigens *Hasselbach* in den Stenogr. Ber. a. a. O., S. 179). — In einer später von dem Grafen v. *Arnim-Boytzenburg* herausgegebenen Flugschrift: „Das Recht des H. H. bei Festsetzung des Staatshaushaltsetats", 1863, hat dieser zwar noch eine Anzahl von Rechtsausführungen geliefert, welche seiner Ansicht zur Seite stehen sollen; allein die *Hauptargumente* seiner Gegner hat er gänzlich mit Stillschweigen übergangen. Die erste Hälfte der Schrift füllt die Entstehungsgeschichte des Abs. 3 des Art. 62 der Verf. Urk. aus. Graf *Arnim* macht geltend, daß die Beratung dieser Bestimmung eine außerordentlich hastige gewesen, daß der zweite Teil des Satzes vielleicht nicht angenommen sein würde, wenn nicht der ganze Satz ungeteilt zur Abstimmung gestellt worden wäre, und daß die Annahme nur mit geringer Majorität erfolgt sei. Allein es leuchtet von selbst ein, daß dies alles ganz ohne Einfluß auf die Auslegung des einmal gegebenen Gesetzes bleiben muß. Überdies mag darauf hingewiesen werden (was Graf *Arnim* nicht erwähnt hat), daß der Gegenstand in einer späteren Zeit die Kammern (aus Veranlassung des auf Streichung der hier in Rede stehenden Bestimmung gerichteten Antrages des Abgeordn. v. *Zander*) anderweitig in eingehendster Weise nochmals beschäftigt hat, und daß die 2. K. dessenungeachtet (mit 224 gegen 43 Stimmen) die Aufrechterhaltung des Satzes beschlossen hat (vgl. v. *Rönnes* Bearbeit. der Verf. Urk., Nachtrag, S. 240—241). Die Haupttendenz der Schrift scheint übrigens weniger dahin gerichtet zu sein, die Rechtmäßigkeit des für null und nichtig erklärten Beschlusses des H. H. v. 11. Okt. 1862 darzutun, als vielmehr die *politische* Bedeutung des H. H. dadurch zu einer größeren zu erheben, daß demselben für die Zukunft ein bedeutenderer Einfluß auf den Gang der Budgetfeststellung gesichert werde, indem die Neigung durchblickt, den im Jahre 1862 eingetretenen Fall, daß das H. H. einen direkt bestimmenden Einfluß auf den Staatshaushalt zu gewinnen sucht, zur Regel zu machen. — Vgl. über die v. Arnimsche Schrift: *E. Lasker*, Das Herrenhaus und sein Finanzrecht. Eine Antwort an Graf Arnim-Boytzenburg. (In Oppenheims D. Jahrb.

dem Sinne und der Absicht der Verfassungsurkunde sich ergebenden Gründen, welche vollständig ausreichen, um jeden Zweifel gegen die von dem Abgeordnetenhause angenommene Bedeutung des Abs. 3 des Art. 62 zu beseitigen, tritt schließlich auch noch der, daß die Entstehungsgeschichte des in Rede stehenden Satzes zugunsten dieser Ansicht spricht. Die nach Beendigung der Revision der Verfassungsurkunde v. 5. Dez. 1848 erlassene königliche Botschaft v. 7. Jan. 1850, welche zunächst den Vorschlag machte, der Zweiten Kammer einen überwiegenden Einfluß auf Finanzfragen einzuräumen, wollte dies lediglich durch Aufnahme der Bestimmung bewirken, daß „Finanzgesetzentwürfe" zuerst der Zweiten Kammer vorzulegen seien. Die Revisionskommission der Zweiten Kammer, welche die Annahme dieses Vorschlages der königlichen Botschaft empfahl, bemerkte dabei [1], „daß diese Zusatzbestimmung erst dann zu voller Bedeutung kommen würde, wenn mit ihr die andere verbunden werde, daß der Ersten Kammer nur das Recht zustehen solle, das Staatshaushaltsgesetz, wie es aus den Beratungen der Zweiten Kammer hervorgehe, im ganzen anzunehmen oder zu verwerfen". Da indes von seiten der Revisionskommission ein Antrag auf Hinzufügung einer solchen Bestimmung nicht gestellt worden war, so geschah dies bei der Beratung im Plenum der Zweiten Kammer und es erhielt infolgedessen der Abs. 3 des Art. 62 seine jetzige Fassung. Allerdings ist nun in dieser Fassung nicht ausdrücklich bestimmt, daß die dem Herrenhause nur zustehende Abstimmung über das Ganze des Staatshaushaltsetats sich nur auf den „aus den Beratungen des Abgeordnetenhauses hervorgehenden Etat" beziehen dürfe; allein es ergibt sich doch, daß gerade dies die Absicht des beschlossenen Zusatzes gewesen ist, welcher sonst auch völlig bedeutungslos sein und dem erklärten Zwecke, „dem Abgeordnetenhause einen überwiegenden Einfluß auf Finanzfragen zu gewähren", in keiner Weise Rechnung tragen würde.[2]

b) Es fragt sich ferner, ob es verfassungsmäßig zulässig ist, vor der Beschlußnahme des Herrenhauses über die Annahme oder Ablehnung des von dem Abgeordnetenhause an das Herrenhaus gelangten Staatshaushaltsetats eine Zwischenverhandlung über die einzelnen Positionen des Etats mit dem Abgeordnetenhause eintreten zu lassen.

---

für Politik u. Literatur, Bd. VII, S. 161 ff., Bd. IX, S. 177 ff., sowie die Schrift: Lasker, Zur Verfassungsgeschichte Preußens, S. 271 ff.).

[1] Vgl. den Komm. Ber. über die Propos. VII in den Stenogr. Ber. der 2. K. 1849—50, S. 2073.

[2] Mit v. Rönnes Ausführung hat sich Dalcke (in Kochs Komment. zum A.L.R., 6. Ausg., Bd. IV, S. 714 in der Note 2) unbedingt einverstanden erklärt. Auch G. Meyer (Lehrb., §. 97, N. 7) spricht sich dahin aus, daß die in Rede stehenden Beschlüsse des H. H. „verfassungswidrig" seien, und v. Schulze, Pr. St. R., Bd. II, S. 51, welcher gleichfalls mit v. Rönnes Ansicht übereinstimmt, bemerkt, daß die Auffassung des H. H. zwar nicht geradezu dem Buchstaben der Verf. Urk., wohl aber dem Sinne derselben und der klar ausgesprochenen Absicht widerspreche.

Graf v. Arnim macht in seiner oben angeführten Flugschrift geltend, es sei bei den Vorberatungen des Art. 62 auch zur Sprache gebracht worden, die Bestimmung so zu fassen, daß das Staatshaushaltsgesetz, „wie es aus den Beratungen der Zweiten Kammer hervorgegangen", von der 1. K. im ganzen anzunehmen oder abzulehnen sei, daß aber bei der definitiven Beratung die gesperrt gedruckten Worte hinweggelassen seien, und folgert dann hieraus, daß deshalb das H. H. die Befugnis besitze, auch über den von der Staatsregierung vorgelegten Entwurf im ganzen abzustimmen. Diese Deduktion ist jedoch nicht zutreffend. Die Rev. Komm. der 2. K. hatte nur beiläufig bemerkt, daß die in der Proposition VII vorgeschlagene Zusatzbestimmung erst dann zu voller Bedeutung komme, wenn sie auch auf „das Staatshaushaltsgesetz ausgedehnt und zugleich festgesetzt werde, daß in betreff desselben der 1. K. nur die Befugnis zustehen solle, dasselbe en bloc anzunehmen oder zu verwerfen" (d. h. also ohne das Recht der Amendierung). Einen Antrag auf Annahme einer solchen Bestimmung hatte indes die Rev. Komm. der 2. K. nicht gestellt; wohl aber war dies im Zentralausschuß der 1. K. ausdrücklich geschehen, hier jedoch abgelehnt worden. Im Plenum der 2. K. wurden dagegen zwei hierauf gerichtete (nur in ihrer Fassung voneinander abweichende) Anträge (von den Abgeordn. v. Viebahn u. Gen. und von den Abgeordn. Urlichs u. Gen.) gestellt, von welchen der eine (v. Viebahn) Annahme fand. Daß diese Amendements nicht ausdrücklich dahin gerichtet wurden, zu bestimmen, daß das Recht des H. H. sich nur darauf beschränken solle, über das „von der Zweiten Kammer festgestellte Budget" en bloc abzustimmen, ist richtig, jedoch deshalb völlig unerheblich, weil es ganz überflüssig war, dies ausdrücklich zu bestimmen; denn das bloße Recht der Annahme oder Ablehnung en bloc schließt eben das Recht der Amendierung aus, und dadurch von selbst auch das Recht des Zurückgehens auf den bereits im A. H. amendierten Entwurf der Staatsregierung.

Zu einer endgültigen Entscheidung hierüber ist es bis jetzt nicht gekommen.[1] Bei der Revision der oktroyierten Verfassungsurkunde v. 5. Dez. 1848 ist die Frage zwar nicht unberührt geblieben, jedoch nicht entschieden worden[2]; es hat sich indes auch kein Widerspruch gegen die Zulässigkeit der Zwischenverhandlungen erhoben, und da dies im Prinzip auch nicht bei der über die Frage stattgefundenen Beratung im Herrenhause geschehen ist, so darf angenommen werden, daß auch das letztere über die Zulassung an sich kein Bedenken gehabt hat.[3] Dies wird auch für richtig zu erachten und anzunehmen sein, daß die Zulassung solcher Zwischenverhandlungen, welche die Verfassungsurkunde nicht verbietet, in keiner Weise verfassungswidrig ist. Nur versteht sich von selbst, daß das Herrenhaus, nachdem es von dem ihm allein zustehenden Rechte, den Staatshaushaltsetat, wie solcher von dem Abgeordnetenhause beschlossen worden ist, im ganzen abzulehnen, einmal Gebrauch gemacht hat, nun nicht noch nachträglich berechtigt sein kann, in anderweitige Verhandlungen über den Etat mit dem Abgeordnetenhause einzutreten.

3. Indem der Art. 99 der Verfassungsurkunde vorschreibt, daß alle Einnahmen und Ausgaben des Staates *für jedes Jahr* im voraus veranschlagt und auf den Staatshaushaltsetat gebracht werden müssen, welcher *jährlich* durch ein Gesetz festzustellen ist, spricht er aus, daß in Preußen der Grundsatz der *einjährigen Finanzperiode* Geltung haben soll. Hiermit steht die Bestimmung des Art. 76 der Verfassungsurkunde in Zusammenhang, wonach die Kammern regelmäßig *in jedem Jahre* einberufen werden müssen. Es folgt hieraus, daß das Gesetz über den Staatshaushalt in jedem Jahre neu zwischen den Faktoren der Gesetzgebung vereinbart werden muß, daß es nicht zulässig ist, das Budget für einen *längeren* Zeitraum als den des nächstfolgenden Jahres im voraus festzustellen. Ebenso ergibt sich aus der Bestimmung des Art. 99, daß der Staatshaushaltsetat für jedes Jahr als ein *einheitliches Ganzes* durch *ein einziges* Gesetz festgestellt werden muß. Denn die Vorschrift, daß *alle* Einnahmen und Ausgaben des Staates für jedes Jahr *auf* den *Staatshaushaltsetat* gebracht werden müssen, schließt jede *Zerstückelung* des letzteren, möge sie die ordentlichen oder die außerordentlichen Ausgaben betreffen, als unstatthaft aus. Nur in dem Falle kann eine Ausnahme hiervon für zulässig er-

---

[1] Die Frage ist zum ersten Male dadurch zur Sprache gekommen, daß bei der Beratung im H. H. über den Staatshaushaltsetat des Jahres 1862 in der Kommission der Antrag gestellt und angenommen worden war, „das von dem A. H. festgestellte Budget diesem letzteren vor der definitiven Beschlußfassung des H. H. zum Zwecke nochmaliger Erwägung darüber zurückzusenden, ob die im H. H. gegen die Annahme des Budgets bestehenden Bedenken beseitigt werden können und durch nähere Aufklärung über gewisse (besonders bezeichnete) Beschlüsse des A. H. das H. H. in den Stand zu setzen, über die Annahme oder Verwerfung des Etats in vollständiger Kenntnis der Sachlage zu beschließen" (vgl. den Komm. Ber. v. 7. Okt. 1862 in den Stenogr. Ber. des H. H. 1862, Anl. Bd., Aktenst. Nr. 31, S. 200). Dieser Antrag wurde indes im Plenum des H. H. abgelehnt und statt dessen der von dem A. H. festgestellte Etat ohne weitere Zwischenverhandlung verworfen (vgl. Stenogr. Ber. des H. H. 1862, Bd. II, Sitz. v. 11. Okt. 1862, S. 217—218).

[2] In der 2. K. ist die Frage gar nicht zur Erörterung gelangt; wohl aber ist sie in der 1. K. berührt, wenn auch nicht zum Austrag gebracht worden. In dem Schlußberichte des Zentralausschusses der 1. K. (über die Proposition VII der königl. Botschaft v. 7. Jan. 1850) wird nämlich bemerkt, wie es in der Beratung desselben hervorgehoben worden, daß es wünschenswert sei, daß, nachdem das A. H. den Staatshaushalt im *Detail* geprüft, die 1. K. sich auch auf das Große und Ganze zu beschränken und nur zu prüfen habe, ob etwas Großes übersehen, oder ein wichtiges Prinzip verletzt sei, was dieselbe aber nicht hindere, Dinge von Erheblichkeit zu rügen, *da ihr freistehe, das Budget mit den Gründen der eventuellen Annahme zurückzuschicken*, welche dann ihre Erledigung finden und zu einer Vereinigung beider Kammern führen könnten" (vgl. Stenogr. Ber. der 1. K. 1849—50, Bd. V, S. 2407). Bei der Beratung im Plenum der 1. K. sprach sich der Abgeordn. *Kühne* in demselben Sinne aus, indem er es für vollkommen zulässig erachtete, „daß die 1. K. die einzelnen Positionen, derentwegen sie dem Etat nicht zustimmen könne, hervorhebe und damit den Etat an die 2. K. zurücksende, wo dann diese letztere darüber zu bestimmen habe, ob sie diesen Bemerkungen nachgeben wolle, und dann den Etat wieder an die 1. K. gelangen lasse, welche ihn dann zu erledigen habe" (vgl. a. a. O., S. 2386).

[3] In diesem Sinne haben sich bei der Beratung auch die meisten Redner (insbesondere *Hasselbach* und der Berichterstatter *Brüggemann*) ausgesprochen (vgl. Stenogr. Ber. des H. H. über die 21. u. 22. Sitz. v. 10. u. 11. Okt. 1862). Dieser Ansicht ist auch v. *Schulze*, Pr. St. R., Bd. II, S. 53.

achtet werden bzw. geboten, also ein Nachtragsetat gerechtfertigt sein, wenn ganz besondere und außergewöhnliche Ereignisse eine Nachforderung der Staatsregierung erheischen. Abgesehen von einem solchen Falle dagegen würde ein Herausreißen einzelner Ausgaben aus dem Staatshaushaltsetat mit den verfassungsmäßigen Rechten der beiden Häuser des Landtages bezüglich der Bewilligung des Budgets nicht vereinbar sein, insbesondere auch gegen den Grundsatz des Art. 62 der Verfassungsurkunde verstoßen, nach welchem dem Herrenhause in bezug auf die Feststellung des Staatshaushaltsetats nicht das gleiche Recht wie dem Abgeordnetenhause, sondern nur das Recht zusteht, den Staatshaushaltsetat im ganzen anzunehmen oder abzulehnen, also nicht das Recht der Amendierung, welches nur dem Abgeordnetenhause gebührt. Die Zerteilung des Staatshaushaltsetatsgesetzes in mehrere Gesetze, welche die Ausgaben des Staates für das betreffende Etatsjahr nicht im ganzen, sondern getrennt voneinander feststellen, würde der dem Abgeordnetenhause verfassungsmäßig zugestandenen Prärogative zuwiderlaufen, welche auf ein in verschiedene Teilgesetze zerlegtes Budget keine Anwendung finden könnte.[1] Übrigens hat es nicht an Versuchen gefehlt, welche die Tendenz verfolgten, eine Abänderung der Bestimmungen des Art. 99 der Verfassungsurkunde in dem Sinne herbeizuführen, daß das verfassungsmäßige Recht jährlicher Finanzperioden beseitigt und der Ausgabeetat in einen ordentlichen und außerordentlichen geteilt werde, von welchen dann der erstere für drei Jahre und nur der letztere alljährlich festzustellen sei. Diese Bestrebungen sind indes erfolglos geblieben.[2]

4. Der Art. 99 der Verfassungsurkunde bestimmt, daß alle Einnahmen und Aus-

---

[1] In diesem Sinne hat sich auch die Budgetkomm. des A. H. in ihrem Bericht v. 16. Mai 1863 (Druckf. des A. H. 1863, Nr. 165, und Stenogr. Ber. desselben 1863, Bd. V, S. 1136 ff.) ausgesprochen, ohne daß es jedoch zu einer Entscheidung des Plenums hierüber gekommen ist. Hervorgerufen wurde die Frage durch den von der Staatsregierung vorgelegten Gesetzentwurf, betr. die Feststellung einer Nachweisung der aus den Überschüssen des Jahres 1862 zu bestreitenden außerordentlichen Staatsausgaben für das Jahr 1863 (Stenogr. Ber. a. a. O., S. 828 ff.), welcher durch das Gesetz zu einer von dem allgemeinen Staatshaushaltsetat abgesonderten Behandlung gelangen sollte, was die Budgetkommission für unstatthaft erklärte.

[2] Aus Veranlassung von Anträgen der Abgeordn. v. Zander und Graf v. Alvensleben hatte die 1. K. im Jahre 1852 beschlossen, den Art. 99 der Verf. Urk. dahin abzuändern, daß der Ausgabeetat in den ordentlichen, welcher die zu dauernden Staatszwecken erforderlichen Bedürfnisse umfaßt, und in den außerordentlichen zerfallen solle, von denen jener im ersten Jahre der nächsten Legislaturperiode durch ein Gesetz festzustellen, welches dann so lange in Geltung zu bleiben habe, bis es im Wege der ordentlichen Gesetzgebung abgeändert werde, wogegen dann nur der außerordentliche Ausgabeetat der alljährlichen Feststellung durch ein Gesetz vorzubehalten sei. Indes wurde diese Abänderung des Art. 99 von der 2. K. abgelehnt (vgl. Druckf. der 1. K. 1851—52, Nr. 61, 64 u. 102, und Druckf. der 2. K. 1851—52, Nr. 248, und Stenogr. Ber. der 1. K. 1851—52, S. 515 ff., und der 2. K. 1851—52, S. 205, 218 ff. u. 1179 ff., desgl. v. Rönne, Verf. Urk., Nachtrag zu Art. 62 u. 99, S. 240—247). In der Sitz. Per. 1853—54 wurde in der 1. K. abermals ein Antrag gestellt und von dieser auch angenommen, wonach der Art. 99 der Verf. Urk. dahin abgeändert werden sollte, daß der Staatshaushaltsetat in einen ordentlichen und außerordentlichen zu zerlegen (vgl. Druckf. der 1. K. 1853—54, Nr. 119 u. 184, und Stenogr. Ber. derselben 1853—54, Bd. II, S. 445—455 u. Bd. III, Anl. Nr. 48, S. 357—358). Diesmal gelangte indes der Gegenstand in der 2. K. gar nicht zur Beratung. Im Jahre 1855 wurden wiederum ähnliche Anträge in der 1. K. eingebracht, welche diesmal beschloß, die Staatsregierung zu ersuchen, den Kammern einen Gesetzentwurf vorzulegen, welcher bezwecke, den Art. 99 dahin zu ändern, daß der Ausgabeetat in den ordentlichen und außerordentlichen zu zerteilen, und daß zur Abänderung des ersteren die Übereinstimmung der drei Faktoren der Gesetzgebung erforderlich, bis dahin aber die Regierung berechtigt sein solle, die darin enthaltenen Ausgaben fortzuleisten (vgl. Druckf. der 1. K. 1854—55, Nr. 171, 172 u. 216, und Stenogr. Ber. derselben 1854—55, Bd. I, S. 557—560 und Bd. III, S. 332—334). Die Staatsregierung hat indes diesem Antrage keine Folge gegeben. Endlich wurden in der Sitz. Per. von 1855—56 dieselben Anträge im H. H. (Druckf. Bd. I, Nr. 37 u. 38) erneuert, und zwar dahin gestellt, die Staatsregierung zu ersuchen, den Kammern einen Gesetzentwurf vorzulegen, welcher die gewünschte Abänderung des Art. 99 ausspreche. Der Ber. der betr. Komm. (Druckf. des H. H. 1855—56, Bd. II, Nr. 90, und Stenogr. Ber. desselben 1855—56, Bd. II, S. 80—82) beantragte indes die Ablehnung dieser Anträge; statt dessen ist jedoch das H. H. (in der 14. Sitz. v. 4. März 1856) denselben beigetreten, obgleich die Staatsregierung sich wiederholt dagegen erklärt hatte (vgl. Stenogr. Ber. des H. H. 1855—56, Bd. I, S. 150—156).

gaben des Staates für jedes Jahr im voraus veranschlagt und auf den durch ein Gesetz festzustellenden Staatshaushaltsetat gebracht werden müssen; allein weder dieser Artikel noch auch andere Artikel der Verfassungsurkunde enthalten ausdrückliche Bestimmungen darüber, welche Rechtsgrundsätze in dieser Beziehung für die gesetzgebenden Faktoren maßgebend sein sollen. Indes kann aus dem Schweigen der Verfassungsurkunde über die staatsrechtlichen Grenzen des Budgetbewilligungsrechtes keineswegs der Schluß gezogen werden, daß dieses Recht ein völlig unbeschränktes sei; vielmehr muß angenommen werden, daß bei der Ausübung desselben sowohl der Staatsregierung als auch der Volksvertretung die Schranke gezogen ist, daß die Feststellung des Etats dem geltenden Rechte gemäß zu erfolgen hat, und es ist daher die staatsrechtliche Pflicht sowohl der Staatsregierung als der Volksvertretung, diesem Grundsatze vollständig Rechnung zu tragen.[1] Dies folgt schon aus der eidlich angelobten Verpflichtung, die Verfassung gewissenhaft zu beobachten, worin auch die Verpflichtung enthalten ist, die verfassungsmäßig bestehenden Gesetze auch bei der Ausübung des Budgetrechts zu beobachten.[2] Insoweit also gültige Gesetze bestehen, durch welche Einnahmen oder Ausgaben des Staates unmittelbar oder mittelbar bestimmt werden, sind sowohl die Staatsregierung als die Volksvertretung bei der Feststellung des Staatshaushaltsetats an diese Gesetze gebunden; sie stehen bei der Ausübung des Rechtes der Feststellung des Etats durch ein Gesetz unter den bestehenden Gesetzen, bis diese durch Übereinstimmung aller Faktoren der Gesetzgebung abgeändert oder aufgehoben sind, und ebenso wie die Kammern nicht berechtigt sind, das gesetzlich bestehende Recht und gesetzlich bestehende Einrichtungen direkt durch einseitige Beschlüsse abzuändern oder aufzuheben, ebensowenig steht ihnen zu, dies indirekt zu tun — sei es durch Nichtaufnahme gesetzlich feststehender Einnahmeposten in den Etat, sei es durch Streichung oder Herabminderung der zur Ausführung der Gesetze erforderlichen Ausgaben. Ein großer Teil der Einnahmen und Ausgaben des Staates beruht nun aber auf bestehenden Gesetzen[3]; insoweit dies

---

[1] v. Rönne, 4. Aufl., Bd. I, S. 602, Note 1 bemerkte hierzu: „Darüber, daß dieser dem englischen Parlamentsrechte (vgl. insbes. Gneist, Gesetz und Budget [Berlin, 1879], S. 106 ff.) entsprechende Grundsatz auch für das deutsche und speziell für das preuß. Verfassungsrecht anzuerkennen sei, befindet sich die Mehrzahl der Staatsrechtslehrer (vgl. die Zitate bei Gneist a. a. O., S. 166, Note*) in Übereinstimmung, und ich bin mit denselben ebenfalls einverstanden, indem ich bemerke, daß auch das Preuß. Abgeordnetenhaus — selbst in der Konfliktszeit — keine gegen diesen Grundsatz verstoßende Beschlüsse gefaßt hat. Wenn aber von neueren Staatsrechtslehrern, insbesondere von Laband (Budgetrecht, S. 11 ff. und Hirths Ann. 1873, S. 524 ff.), und mit ihm von Gneist (Gesetz u. Budget, Berlin 1879, S. 166), H. Schulze (Pr. St. R., Bd. II, §. 200, S. 436 ff.), G. Meyer (Lehrb. des D. St. R., §. 205, S. 537) ausgeführt wird, daß die Feststellung des Staatshaushaltsetats materiell kein Akt der Gesetzgebung, sondern ein Verwaltungsakt sei, indem der Etat keine Rechtsnormen, sondern nur (?) Rechnungsposten enthalte, also kein Gesetz im materiellen Wortverstande sei, und daß daher der Satz, „daß der Haushaltsetat durch ein Gesetz festgestellt wird", nur den Sinn haben könne, „daß der Haushaltsetat ebenso wie ein Gesetz oder im Wege der Gesetzgebung festgestellt wird", so wird sich unten zeigen, welche Bedeutung diese Doktrin für den Fall der Nichtvereinbarung des Etatsgesetzes hat; allein in bezug auf die hier in Rede stehende Frage, welches die verfassungsmäßigen und staatsrechtlichen Schranken sind, an deren Innehaltung die gesetzgebenden Faktoren bei der Ausübung ihres Rechtes zur Feststellung des Etats gebunden sind, ist, m. E., die Frage von dem staatsrechtlichen Charakter des Staatshaushaltsetats von keinem Einflusse. Denn die das Etatsgesetz, bzw. den Etat feststetzenden Faktoren sind — ganz abgesehen von der staatsrechtlichen Natur des Etats — verpflichtet, bei ihren betreffenden Beschlüssen die Grundsätze der Verfassung und der Gesetze inne zu halten."

[2] Wie der König beim Antritt seiner Regierung eidlich gelobt, „die Verfassung fest und unverbrüchlich zu halten und in Übereinstimmung mit derselben und den Gesetzen zu regieren" (Art. 54, Abs. 2 der Verf. Urk.), so sind auch die Mitglieder beider Kammern, indem sie (Art. 108 der Verf. Urk.) dem Könige den Eid der Treue und des Gehorsams leisten und die gewissenhafte Beobachtung der Verfassung beschwören, verpflichtet, bei der Ausübung ihres Budgetrechtes die bestehenden Gesetze zu beobachten.

[3] Zu den gesetzlich feststehenden Staatseinnahmen gehören namentlich: a) der privatrechtliche Erwerb des Staates, b) die Gebühren, c) die sog. fiskalischen Einnahmen, d) die indirekten Steuern, insbes. die Verkehrssteuern, e) die direkten Steuern. Zu den gesetzlich feststehenden Staatsausgaben gehören insbes. die an das Reich nach Maßgabe des Reichshaushaltsetats zu entrichtenden Matrikularbeiträge, die Dotation der Krone, die Aufwendungen für die nach gesetzlicher Anordnung bestehenden Behörden und Beamten, sowie alle Leistungen des Staates

der Fall ist, entziehen sich diese der willkürlichen Beschlußnahme bei dem den Etat zufolge des Art. 99 der Verfassungsurkunde feststellenden Gesetze. Nicht minder ist es unzweifelhaft, daß die gesetzgebenden Faktoren sich nicht weigern dürfen, diejenigen Ausgabeposten in den Staatshaushaltsetat aufzunehmen, welche sich aus rechtlich feststehenden Verpflichtungen des Staates[1] ergeben. In betreff solcher Ausgaben dagegen, welche nicht auf gesetzlichen Vorschriften und gesetzlich feststehenden dauernden Einrichtungen des Staates beruhen, also namentlich in betreff solcher Ausgaben, welche nur zu nützlichen Zwecken bestimmt sind, sowie auch in betreff solcher Einnahmen, wechle aus nur auf Zeit bewilligten Steuern entspringen, tritt bei der Feststellung des Etats das freie Bewilligungs-[2] bzw. Verweigerungsrecht der Volksvertretung ein. Aber auch bei den an sich ihrer Existenz nach gesetzlich feststehenden und notwendigen Ausgabeposten hat die Volksvertretung — wenn nicht auch die jährliche Höhe des Betrages solcher Ausgaben ziffermäßig feststeht — das Recht der Prüfung des erforderlichen Bedarfes bzw. des Abstriches des von der Staatsregierung zuviel Geforderten, wenn nur nicht durch solche Streichung oder Abminderung der als notwendig anerkannte Zweck vereitelt wird. Auch kann nicht zweifelhaft sein, daß der Volksvertretung das Recht der Prüfung bzw. der Beschließung darüber zusteht, ob der Fall einer gesetzlichen oder sonstigen rechtlichen Verpflichtung des Staates zu der in Rede stehenden Leistung vorliegt.[3]

5. Das Staatshaushaltsgesetz besteht aus diesem Gesetze selbst und dem durch dasselbe festgestellten, dem Gesetze beigefügten Staatshaushaltsetat; dieser bildet mithin einen integrierenden Teil des Gesetzes und ist die formale Grundlage für die Staatsfinanzverwaltung desjenigen Finanzjahres, für welches er erlassen ist. Dies drückt das Etatsgesetz dadurch aus, daß es den als Anlage dem Gesetze beigefügten Haushaltsetat in Einnahmen und Ausgaben in den Gesamtsummen feststellt. Außerdem kann aber auch das Gesetz selbst noch anderweitige Bestimmungen enthalten, namentlich solche, die zur Ausführung des Etats erforderlich sind und zum Teil nur vorübergehender Natur zu sein pflegen. Diese anderweitigen Anordnungen können insbesondere für die zur Bestreitung der Ausgaben erforderlichen Mittel die Deckung anweisen, sowie auch für die in dem Etat aufgeführten Einnahme- und Ausgabeposten die rechtliche Grundlage schaffen, falls dieselbe in der bisherigen Gesetzgebung noch nicht vorhanden sein sollte.[4]

---

an einzelne Personen, welche auf einem privatrechtlichen Titel beruhen.

[1] Hierhin gehören namentlich die Krondotation, die Verzinsung der rechtsgültig kontrahierten Staatsanleihen, die Zahlung der Gehalte der Beamten usw. Ebenso entziehen sich die vom Reiche festgesetzten, zur Reichskasse zu entrichtenden Matrikularbeiträge der Feststellung durch die preuß. Kammern. Das Erkenntnis des Ob. Trib. v. 16. Febr. 1866 (Entsch., Bd. LVI, S. 1 ff.) führt aus, daß die Verpflichtung der Staatskasse zur Fortzahlung von Ausgaben, deren fortdauernde Entrichtung ihr durch eine königl. Verordnung vor dem Jahre 1848 auferlegt worden ist, nach Publikation der Verf. Urk. nicht von der Zustimmung des Landtages abhänge.

[2] Wenn (vgl. Laband, Budgetrecht nach den Bestimmungen der preuß. Verf. Urk., S. 41 ff.) daraus, daß der Art. 99 der Verf. Urk. nicht von Bewilligung, sondern von Feststellung des Etats durch ein Gesetz redet, Folgerungen hinsichtlich der Beschränkung des Budgetrechtes der Volksvertretung abgeleitet werden, so ist bereits von anderer Seite (vgl. die Denkschrift des Abgeordn. Reichensperger v. 22. Jan. 1866 in den Stenogr. Ber. des A. H. 1866, Bd. II, Aktenst. Nr. 20, S. 33 ff.) nachgewiesen, daß, wenn der Art. 99 der Verf. Urk. von der „Feststellung des Etats durch ein Gesetz" redet, hierdurch der Volksvertretung dasselbe Recht beigelegt worden ist, welches in anderen Verf. Urk. mit „Bewilligung" bezeichnet wird. Dies erklärt auch Zachariä (Göttingische gelehrte Anzeigen, Jahrg. 1871, S. 370) mit Recht als zweifellos.

[3] Mit Recht hebt Zachariä (Göttingische gelehrte Anzeigen, Jahrg. 1871, S. 371) hervor, daß die von Laband (in der Schrift über das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preuß. Verf. Urk.) entwickelte, hiervon abweichende Ansicht dahin führen würde, „das verfassungsmäßige Mitwirkungsrecht der Volksvertretung zur Feststellung des Staatshaushaltsetats illusorisch zu machen, und daß man dasselbe alsdann nur als bloßen Ausfluß des Scheinkonstitutionalismus bezeichnen müsse". Insbes. widerlegt Zachariä daher auch die Ansicht, daß bei den auf dauernde Staatseinrichtungen bezüglichen Budgetansätzen, wo das „Ob" gar nicht in Frage kommen kann, das früher vereinbarte Budget so lange als bindend zu betrachten sei, bis eine neue Willenseinigung zwischen den gesetzgebenden Faktoren zustande gekommen ist.

[4] So enthalten z. B. die meisten Staatshaushaltsgesetze die Ermächtigung zur Ausgabe von Schatzanweisungen, welche binnen einer festgesetzten Frist wieder eingezogen werden müssen, und über deren Ausfertigung, Verzinsung und

Über die Form des durch Gesetz festzustellenden Staatshaushaltsetats enthält die Verfassungsurkunde keine Bestimmungen; auch ist bis jetzt ein besonderes Gesetz darüber nicht ergangen[1]; die gegenwärtig übliche Form des Budgets über die Einnahmen und Ausgaben des Staates beruht im wesentlichen auf der jedesmaligen Vereinbarung der bei seinem Zustandekommen beteiligten Faktoren. Über einige dabei zur Anwendung zu bringende Grundsätze hat indes eine allgemeine Vereinbarung stattgefunden[2], so insbesondere über folgende:

a) Der jährliche Staatshaushaltsetat muß, wie der Art. 99 der Verfassungsurkunde ausdrücklich vorschreibt, alle Einnahmen und Ausgaben des Staates für das nächste Jahr aufnehmen. Deshalb ist das Staatseinkommen überall mit seinen Bruttoerträgen in Einnahme zu stellen; die Betriebs- und Erhebungskosten sind in Ausgabe zu stellen; diejenigen Einnahmen aber, welche der Staat nur für Rechnung von Gemeinden, Korporationen und Instituten erhebt, sind nur vor der Linie zu vermerken.

b) Bei Aufstellung des Staatshaushaltsetats ist auf eine möglichst systematische gleichförmige Einteilung desselben in Titel hinzuwirken.[3]

Verjährung. Bisweilen finden sich auch Anweisungen auf bestimmte Fonds, oder auch Bestimmungen zur Ergänzung oder Abänderung bestehender Gesetze oder Einrichtungen usw.

[1] Die Notwendigkeit eines solchen Gesetzes ist in der Komm. des A. H. zur Beratung des Gesetzentwurfes über die Einrichtungen und die Befugnisse der Oberrechnungskammer im Jahre 1862 zur Sprache gekommen und prinzipiell auch von dem Finanzminister (v. Patow) nicht in Abrede gestellt worden (vgl. den Komm. Ber. vom 7. März 1862 in den Stenogr. Ber. des A. H. 1862, Anl. Bd., Aktenst. Nr. 77, S. 497—498). Vgl. auch den Ber. der Komm. des A. H. v. 30. Jan. 1872 in den Stenogr. Ber. 1871—72, Aktenst. Nr. 148, S. 844, Sp. 1, und den Komm. Ber. des H. H. v. 5. März 1872 in den Stenogr. Ber. des H. H. 1871—72, Bd. II, S. 513, Sp. 2.

[2] Diese Grundsätze sind bei der Prüfung der Entwürfe des Staatshaushaltsetats seit dem Jahre 1851 von beiden Häusern des Landtages, im Einverständnisse mit der Staatsregierung, stets angenommen worden. Vgl. die Berichte der Budgetkomm. des A. H. v. 10. Febr. 1851, 20. Jan. 1852, 25. Febr. 1853 und 6. März 1854 und die darüber gefaßten Beschlüsse des Plenums v. 26. Febr. 1851, 3. Febr. 1852, 14. März 1853 und 14. März 1854 (Stenogr. Ber. des A. H. 1851, Bd. I, S. 364, und Bd. III, S. 309—310; 1851—52, Bd. I, S. 263 ff.; 1852—53, Bd. II, S. 679, u. 1853—54, Bd. III, Nr. 177, S. 11—17) und die Berichte der Budgetkomm. der 1. K. und die Beschlüsse hierüber in den Druckf. und Stenogr. Ber. der 1. K. 1851—54.

[3] In Verbindung mit diesem Grundsatze steht die wichtige Frage der mehr oder minder ausgedehnten Spezialisierung der Ausgabepositionen des Staatshaushaltsetats. Nach den in der vorigen Note zitierten Beschlüssen der beiden Häuser des Landtages wurde bis dahin der Grundsatz angenommen, „daß als von den Kammern (nach Art. 104 der Verf. Urk.) zu genehmigende Etatsüberschreitungen nur solche Ausgaben anzusehen, welche als Mehrausgaben bei denjenigen einzelnen Kapiteln bzw. Titeln hervortreten, die in dem durch das Staatshaushaltsetatsgesetz festgestellten und in die Gesetzsammlung aufgenommenen Staatshaushaltsetat ausgebracht worden". Diesen Grundsatz beabsichtigte die Staatsregierung nach dem §. 11 des dem A. H. im Jahre 1862 vorgelegten Gesetzentwurf über die Einrichtungen und die Befugnisse der Oberrechnungskammer (vgl. Stenogr. Ber. des A. H. 1862, Bd. II, Aktenst. Nr. 5 u. 77, S. 21 ff., 481 ff.) als einen gesetzlichen festzustellen. Derselbe schränkt jedoch die Finanzkontrolle der Landesvertretung auf das Innehalten der Titel des Hauptetats ein, welche zum Teil ungetrennte Summen von mehreren Millionen enthalten, und über die Innehaltung des Spezialetats würde dann nur die der Landesvertretung nicht verantwortliche Oberrechnungskammer zu wachen haben. Die Minister würden dann also durch die Kontrolle des Landtages nicht gehindert sein, Ausgaben, welche dieser genehmigt hat, ganz oder teilweise zu unterlassen und dagegen nicht bewilligte oder sogar ausdrücklich verworfene Ausgaben zu machen, wenn nur die Gesamtsumme der einzelnen Titel nicht überschritten wird. Um dies zu verhindern und um das nach Art. 104 der Verf. Urk. der Landesvertretung zustehende Recht der Finanzkontrolle wirksamer zu machen, stellte der Abgeordn. Hagen in der Budgetkomm. und demnächst im Plenum des A. H. im Jahre 1862 den Antrag auf genauere Spezialisierung der in den Hauptetat aufzunehmenden Ausgaben, nämlich durch Aufnahme der wesentlichen Ausgabepositionen aus dem dem Staatshaushaltsetat zugrunde liegenden Verwaltungsetat in den Hauptetat (vgl. Druckf. des demnächst aufgelösten A. H. 1862, Nr. 65 u. 76, und Stenogr. Ber. desf. 1862, Bd. II, Aktenst. Nr. 58, S. 332 ff.). Die Staatsregierung erklärte sich sowohl in der Budgetkomm. als im Plenum im Prinzip hiermit einverstanden, und das A. H. erhob nunmehr den Grundsatz zum Beschluß (vgl. Stenogr. Ber. desf. über die 16. Sitz. v. 6. März 1862, Bd. I, S. 273—300). Die späteren Budgetentwürfe haben denn auch diesem Grundsatze in erheblichem Umfange Rechnung getragen. (Der Hagensche Antrag verlangte außerdem auch die sofortige Anwendung des angenommenen Grundsatzes auf das Budget für das Jahr 1862, welcher Antrag gegen den Widerspruch des Ministeriums gleichfalls zum Beschluß erhoben wurde und damals die Veranlassung zur Auflösung des A. H. wurde.)

c) Bei den Gehaltspositionen der Beamten sind auch deren sämtliche Emolumente und Nebeneinnahmen, soweit sie vom Staate gewährt werden, und zwar an derjenigen Stelle ersichtlich zu machen, wo das Hauptamt des Beamten erscheint.[1]

d) Bei allen Beamtenkategorien ist im Etat der höchste und niedrigste Normalsatz der Besoldung ersichtlich zu machen.

e) Bei jeder noch nicht bestätigten Überschreitung des normalen Besoldungsbetrages ist der überschießende Betrag ausdrücklich als „künftig wegfallend" (Aussterbegehalt) zu bezeichnen.

Hierher gehört auch die Bestimmung des Abs. 2 des §. 19 des Gesetzes v. 27. März 1872 betreffend die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer[2], wonach in die zur Vorlegung an den Landtag gelangenden Spezialetats bei den Besoldungsfonds die Stellenzahl und die Gehaltssätze, welche für die Disposition über diese Fonds maßgebend sind, aufgenommen werden müssen.[3]

Über das Verfahren bezüglich des Zustandekommens des jährlichen Staatshaushaltsetats ist zuvörderst zu bemerken, daß zur Vorbereitung des dem Abgeordnetenhause zur Beschlußfassung vorzulegenden Entwurfes die einzelnen Minister sich mit dem Finanzminister über die Bedürfnisse ihres Ressorts für das bevorstehende Etatsjahr in Verbindung setzen. Nach dem vorangegangenen Gutachten des Finanzministers wird der Etatsentwurf durch Beschluß des Gesamtministeriums festgesetzt und nach eingeholter Genehmigung des Königs mit dessen Ermächtigung nebst dem Entwurfe des Staatshaushaltsgesetzes zunächst in das Abgeordnetenhaus (Art. 62, Abs. 3 der Verfassungsurkunde) eingebracht. Die Etatsentwürfe zerfallen in die beiden Abschnitte: „Einnahme" und „Ausgabe", und betreffs der letzteren in die beiden Unterabschnitte: „Dauernde Ausgaben" und „Einmalige und außerordentliche Ausgaben". Sowohl die Einnahmen als die Ausgaben sind dann nach einzelnen Ministerien gesondert aufgeführt, und bei den dauernden Ausgaben sind hierbei wiederum voneinander gesondert: a) Betriebs-, Erhebungs- und Verwaltungskosten der einzelnen Einnahmezweige, b) Dotationen und allgemeine Finanzverwaltung, nämlich: Zuschuß zur Rente des Kronfideikommißfonds, öffentliche Schuld, Ausgaben für die beiden Häuser des Landtages, sowie Beiträge zu den Ausgaben des Deutschen Reiches, Apanagen, Renten, Abfindungen, Zuschüsse usw., und c) Staatsverwaltungsausgaben. Dem Etatsentwurfe ist ein erläuternder Vorbericht des Finanzministers beigefügt. Außerdem sind diesem zur Grundlage des Staatshaushaltsetats dienenden Hauptfinanzetat die Verwaltungsetats der einzelnen Zentralbehörden und der von diesen ressortierenden einzelnen Verwaltungen und Institute nebst umfassenden Anlagen und Erläuterungen beigefügt.

Nach Einbringung des Entwurfs des Gesetzes über den Staatshaushaltsetat mit diesem Etat selbst in das Abgeordnetenhaus wählt letzteres, wie dies der §. 26 der (zurzeit in Geltung stehenden) Geschäftsordnung (v. 16. Mai 1876) bestimmt, eine ständige Kommission zur Prüfung des Staatshaushaltsetats; es ist aber außerdem dem

---

[1] Diesen Grundsatz hat auch bereits die Kab. O. v. 13. Juli 1839 zu Nr. 5 (G. S. 1839, S. 235) ausgesprochen, indem sie vorschreibt, daß alle Einnahmen und Emolumente, welche ein Beamter außer dem mit dem Hauptamte verbundenen Einkommen aus Staats-, Instituten-, Korporations- oder anderen Kassen und Fonds bezieht, in demjenigen Etat, worin das Hauptamt aufgeführt ist, genau vor der Linie vermerkt werden sollen, und daß in dem Jahresetat, worin eine solche Nebeneinnahme zum ersten Male erscheint, nachzuweisen ist, daß bei deren Verleihung den Vorschriften der gedachten Kab. O. über die Genehmigung der Übernahme von Nebenämtern genügt worden ist.

[2] G. S. 1872, S. 283.

[3] Diese Bestimmung ist zugunsten einer festen Ordnung der Gehälterfonds getroffen worden; es müssen danach die Stellenzahl und die Gehaltssätze in dem Etat erscheinen, wodurch alsdann die Verwaltung gebunden ist. Unter den „Gehaltssätzen" ist nicht verstanden, daß die Gehaltsklassen und die Zahl der in jeder Klasse enthaltenen Stellen im Etat erscheinen sollen; es sollen nicht die Gehaltsklassen in den Etat aufgenommen werden, sondern nur die Gesamtzahl der Stellen, das Minimum, das Maximum und der Durchschnitt des Gehaltes. Nur bei den Richtergehältern kann eine Ausnahme hiervon in Betracht kommen. Vgl. die Erklärung des Regierungskommissarius in dem Komm. Ber. des A. H. v. 30. Jan. 1872 in den Stenogr. Ber. dess. 1871—72, Anl. Bd. II, Aktenst. Nr. 148, S. 857, Sp. 1.

Präsidenten des Hauses mit Genehmigung des letzteren gestattet, Kommissare zu ernennen, welche beauftragt werden, über einzelne Abschnitte des Staatshaushaltsetats Informationen einzuziehen und zu diesem Zwecke nötigenfalls mit Vertretern der Staatsregierung zu verhandeln und dem Hause Bericht zu erstatten.[1] Das Abgeordnetenhaus

[1] Die Gesch. O. der 2. K. enthielt ursprünglich gar keine besonderen Bestimmungen über das Verfahren bei der Prüfung des Staatshaushaltsetats und der den Kammern vorgelegten Rechnungen. Durch den Beschluß der 2. K. v. 4. Sept. 1849 wurde festgesetzt, daß 9 Spezialbudgetkommissionen, aus je 7 Mitgliedern bestehend, gewählt werden sollten, welchen die Prüfung der einzelnen Verwaltungsetats, auf denen der Staatshaushaltsetat beruht, zu übertragen, daß dann aus den Vorsitzenden dieser Spezialkommissionen und den von den letzteren zu wählenden Referenten eine Zentralbudgetkommission zu bilden sei, daß diese letztere den Staatshaushaltsetat im ganzen und alle Zweige desselben zu prüfen und darüber dem Plenum Bericht zu erstatten haben solle (vgl. Stenogr. Ber. der 2. K. 1849—50, Bd. I, S. 192—195). Dies Verfahren wurde im wesentlichen auch für die Prüfung des Staatshaushaltsetats für 1851 beibehalten, indem durch einen Beschluß v. 28. Nov. 1850 festgesetzt worden war, daß ein neuer §. (20a) in die Gesch. O. aufzunehmen sei, welcher bestimmte, daß die Prüfung der einzelnen Verwaltungsetats, auf welche der Staatshaushaltsetat sich gründet, durch die 9 Spezialkommissionen zu bewirken sei, daß die Vorsitzenden der Spezialkommissionen und die von den Spezialkommissionen zu wählenden Referenten zu einer Zentralkommission zusammentreten sollen, und daß diese Zentralkommission demnächst den Staatshaushaltsetat im ganzen und alle Zweige desselben zu prüfen und ihrerseits darüber dem Plenum Bericht zu erstatten habe (vgl. Stenogr. Ber. der 2. K. 1850—51, Bd. I, S. 29—30, und Bd. III, S. 1—2). Diese Methode zeigte sich indes als zu lästig und zeitraubend; deshalb sowohl als um mehr Einheit und Übersichtlichkeit in das ganze Verfahren zu bringen, wurde unterm 16. Dez. 1852 beschlossen, den §. 20a der bisherigen Gesch. O. in folgender Art umzugestalten: „Es soll die Komm. zur Prüfung des Staatshaushaltsetats durch 5 Mitglieder aus jeder Abteilung gebildet werden. Um die einzelnen Verwaltungsetats, auf welche der Staatshaushaltsetat sich gründet, und die der Kammer vorgelegten Rechnungen, sowie eine etwaige Vorlage über Etatsüberschreitungen zu prüfen, werden dieselben in 12 Gruppen verteilt. Von dem Vorsitzenden der Komm. werden für jede dieser Gruppen Referenten ernannt, welche die ihnen zugeteilten Etats oder Rechnungen gemeinschaftlich prüfen und darüber in der Komm. Vortrag halten. Die Referenten zur Berichterstattung im Plenum sind von der Komm. durch Stimmenmehrheit zu wählen." (Vgl. Bericht der Gesch. O. Komm. v. 13. Dez. 1852, Drucks. der 2. K. 1852—53, Bd. I, Nr. 19, und die Plenarverhandl. in der Sitz. v. 16. Dez. 1852, Stenogr. Ber. der 2. K. 1852—53, Bd. I, S. 84—85.) — Bei der im Jahre 1862 stattgefundenen Revision der Gesch. O. wurde aber §. 21 dahin gefaßt: „Die Komm. zur Prüfung des Staatshaushaltsetats wird durch 5 Mitglieder aus jeder Abteilung gebildet. Um die einzelnen Verwaltungsetats, auf welche der Staatshaushaltsetat sich gründet, und die dem Hause vorgelegten Rechnungen, sowie eine etwaige Vorlage über Etatsüberschreitungen zu prüfen, werden dieselben gruppenweise verteilt. Von dem Vorsitzenden der Komm. werden für jede Gruppe zwei, für einzelne umfangreichere Gruppen aber mehrere Referenten ernannt, welche die ihnen zugeteilten Etats oder Rechnungen gemeinschaftlich prüfen und darüber in der Komm. Vortrag halten. Die Referenten zur Berichterstattung im Plenum des Hauses werden von der Komm. durch Stimmenmehrheit gewählt." (Vgl. Bericht der Gesch. O. Komm. v. 27. Mai 1862 in den Stenogr. Ber. des neugewählten A. H. 1862, Bd. V, S. 23, und in den Drucks. 1862, Bd. I, Nr. 20, desgl. die Verhandl. darüber in den Stenogr. Ber. 1862, Bd. I, S. 81.) Auf Grund dieser Bestimmungen fand das Verfahren in der Art statt, daß die Referenten und Korreferenten für die ihnen zugewiesenen Abschnitte und Gegenstände den Etat und seine Unterlagen in allen einzelnen Positionen, unter Zuziehung der Vertreter der Staatsregierung, prüften. Die Ergebnisse ihrer Tätigkeit wurden sodann einer nochmaligen Prüfung durch die gesamte Budgetkomm. unterworfen und schließlich durch diese in einer Reihe von Berichten über die einzelnen Zweige des Staatshaushaltes vor das Plenum gebracht. Die Budgetkomm. gab daneben in einem allgemeinen Vorberichte eine generelle Übersicht von der Finanzlage des Staates und entwickelte zugleich die Grundsätze, von welchen bei der Prüfung des Etats ausgegangen worden, indem sie diese Grundsätze der Beschlußnahme des Hauses unterwarf. Nachdem die Beschlußnahme über sämtliche Sonderberichte stattgefunden, stellte die Budgetkomm. das Ergebnis in einem Schlußberichte zusammen, welcher zugleich arithmetisch die Ziffern darstellte, welche demgemäß in das allgemeine Finanzgesetz aufzunehmen waren. Hierauf faßte das A. H. seinen endgültigen Beschluß über die Annahme des Gesetzes. Von dieser Art des Verfahrens bei der Beratung und Beschlußfassung über den Staatshaushaltsetat ist indes seit dem Jahre 1866 abgewichen worden. Obgleich es nämlich bei der Bildung einer ständigen Komm. zur Prüfung des Staatshaushaltsetats das Bewenden behalten hat, so ist doch das von der Staatsregierung überreichte Budget nicht mehr dieser Komm. zur Vorberatung und Berichterstattung überwiesen, sondern es sind auf die Behandlung des Staatshaushaltsetats die Vorschriften der §§. 16 ff. der Gesch. O. des A. H. zur Anwendung gebracht worden, nach welchen es zulässig ist, die Beratung eines Gegenstandes, statt in einer Komm., im ganzen Hause vorzu-

verhandelt über den von der Staatsregierung eingebrachten Entwurf des Staatshaushaltsetats in der gleichen Weise wie über jeden anderen von der Regierung vorgelegten Gesetzentwurf in erster, zweiter und dritter Beratung im Plenum des Hauses nach Maßgabe der Bestimmungen der §§. 16—18 der gegenwärtig in Geltung stehenden Geschäftsordnung, wobei indes nicht ausgeschlossen ist, in jedem Stadium der Beratung die Verweisung an die Budgetkommission zur Vorberatung zu beschließen. Das Abgeordnetenhaus beschließt über die einzelnen Posten des Haupt- oder der einzelnen Spezialetats unter der Leitung des Präsidenten, welcher den Gegenstand der Abstimmung deutlich hervorhebt; die Bewilligung erfolgt ausdrücklich oder stillschweigend. Auf diese Weise wird der Etat aus seinen Einzelheiten zusammengesetzt und nach dem Abschlusse der Einzelberatung mit dem Staatshaushaltsetatsgesetze angenommen. Der vom Abgeordnetenhause beschlossene Gesetzentwurf mit den Haupt- und den Spezialetats wird sodann dem Herrenhause übersandt[1], welches, gemäß Art. 62, Abs. 3 der Verfassungsurkunde, den Etat nach den Beschlüssen des Abgeordnetenhauses *im ganzen* annehmen oder den gesamten Etat verwerfen, irgendeine Abänderung aber nicht vornehmen darf. Auch im Herrenhause wird durch die Abteilungen eine Kommission für den Staatshaushaltsetat und für die Finanzangelegenheiten gewählt (§. 15 der Geschäftsordnung des Herrenhauses), auf deren Bericht das Herrenhaus seinen Beschluß faßt.[2] Hat das Herrenhaus dem von dem Abgeordnetenhause beschlossenen Staatshaushaltsetat und dem betreffenden Gesetzentwurfe seine Genehmigung erteilt und ist die Sanktion der Krone hinzugetreten, so wird das solchergestalt vereinbarte Gesetz über den Staatshaushalt nebst dem darin in Bezug genommenen Staatshaushalt durch die Gesetzsammlung publiziert.[3] Es werden indes nur der Hauptetat, nicht die Spezialetats veröffentlicht. Der Verwaltung aber dienen beide zusammen zur gesetzlichen Norm für Einnahmen und Ausgaben. Die Zufuhr der Mittel an die letzten Orte der Verwendung vermitteln die Verwaltungsbehörden und die Kassen. Jeder Ressortchef hat Verfügung über die im Etat für sein Ressort bewilligten Mittel. Über ihre Verteilung an die einzelnen Verwaltungsbezirke macht er, unter Mitvollziehung des Finanzministers, vollständige Etats

---

nehmen, wodurch indes nicht ausgeschlossen ist, in jedem Stadium der Beratung die Verweisung an die Komm. und auf den Geschäftsgang vor derselben zu beschließen (vgl. hierüber Stenogr. Ber. des A. H. 1866—67, Bd. II, S. 544, 553—559, 572—574, 590—591).

[1] Bei Mitteilung des von dem A. H. beschlossenen Gesetzes über den Staatshaushaltsetat wurden früher dem H. H. zugleich auch sämtliche von dem A. H. über das Budget gefaßte Beschlüsse, und zwar auch solche, welche nur die Formation und die künftige Behandlung der Budgetangelegenheit betreffen, nebst einer Zusammenstellung der Beschlüsse, durch welche Abweichungen von dem Budgetentwurfe der Staatsregierung festgestellt worden, mitgeteilt (vgl. Stenogr. Ber. der 2. K. 1850—51, Bd. II, S. 672—673). Dies ist indes mit dem Jahre 1864 abgestellt worden. Es wird seitdem dem H. H. nur das von dem A. H. beschlossene Etatsgesetz, unter Beifügung des in diesem letzteren in Bezug genommenen, von dem A. H. beschlossenen Staatshaushaltsetats, mitgeteilt. Dagegen werden die bei der Budgetberatung von dem A. H. gefaßten *Resolutionen* jetzt nur der königl. Staatsregierung durch das Präsidium des A. H. zugefertigt (vgl. Stenogr. Ber. des A. H. 1864, Bd. II, S. 724—727).

[2] Die Budgetkomm. des H. H. beschäftigt sich in der Regel schon während der im A. H. stattfindenden Etatsberatung, unter Zuziehung von Vertretern der Staatsregierung, mit der Vorprüfung des Staatshaushaltsetats; allein der Bericht der Komm. an das Plenum wird erst erstattet, nachdem der Etat dem H. H. seitens des A. H. offiziell zur Erklärung mitgeteilt worden ist. Das H. H. beschränkte sich früher nicht auf die Beschlußnahme über Annahme oder Ablehnung des Etats *im ganzen*, sondern erachtete es außerdem für seine Aufgabe, sich auch mit denjenigen besonderen Bemerkungen und Anträgen, welche von dem A. H. bei der Prüfung des Etats aufgestellt und zu Beschlüssen erhoben worden, in der Art zu befassen, daß bei jedem dieser Punkte seitens des H. H. gleichfalls Beschluß darüber gefaßt wurde, ob dasselbe den Entschließungen des A. H. beitrete oder nicht (vgl. Bericht der Budgetkomm. der 1. K. v. 30. April 1855 in den Stenogr. Ber. der 1. K. 1854—55, Bd. II, S. 367 ff., Nr. 51). Seit dem Jahre 1867 hat indes das H. H. hiervon Abstand genommen, indem es anerkannt hat, daß dergleichen Resolutionen eine interne Sache des betr. Hauses seien (vgl. die Berichte der Budgetkomm. des H. H. v. 19. Dez. 1866, in den Stenogr. Ber. 1866—67, Anl. Bd., S. 213, Nr. 32, und v. 19. Febr. 1868 in den Stenogr. Ber. 1867—68, Anl. Bd., S. 329, Nr. 97).

[3] Im Falle der Ablehnung des von dem A. H. beschlossenen Staatshaushaltsetats und des darauf bezüglichen Gesetzentwurfes hat der Präsident des H. H. hiervon (nach §. 77 seiner Gesch. O.) den Ministerpräsidenten zu benachrichtigen.

auf und stellt diese Kassenetats den betreffenden Provinzialbehörden zu, welche danach zu verwalten haben.

6. Nach Art. 99 der Verfassungsurkunde muß das Etatsgesetz sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben des Staates für das betreffende Etatsjahr aufnehmen; es ist aber keineswegs hinreichend, wenn das erwähnte Gesetz lediglich die Positionen der Einnahme und Ausgabe im einzelnen und im ganzen feststellt, sondern es muß gleichzeitig darüber Bestimmung treffen, in welcher Art und Weise der etwa die festgestellten Einnahmen übersteigende Betrag der festgestellten Ausgaben, also ein etwaiger Fehlbetrag, seine Deckung erhalten soll. Der Zweck des Staatshaushaltsgesetzes besteht allerdings zunächst darin, festzustellen und in Zahlen auszudrücken, welche Beträge für die Ausgaben des Staates in der Finanzperiode des bevorstehenden Etatsjahres erforderlich sind, und welche Einnahmen zur Leistung dieser Ausgaben zu erwarten stehen. Allein die Feststellung des Bedarfs der Ausgaben wird wesentlich mit bedingt durch das Vorhandensein oder durch die Möglichkeit der anderweitigen Beschaffung der Mittel zur Leistung der als erforderlich erachteten Ausgaben. Es würde allen Grundsätzen einer ordnungsmäßigen Finanzverwaltung widerstreben, mehr Ausgaben zu beschließen, als durch die vorhandenen oder anderweitig flüssig zu machenden Mittel gedeckt werden können. So richtig es daher ist, daß bei der Vereinbarung zwischen der Staatsregierung und der Volksvertretung über das Staatshaushaltsgesetz zuerst die zu erwartenden Einnahmen und zu leistenden Ausgaben erörtert und festgestellt werden müssen, und daß sich vor Beendigung dieser Operation überhaupt nicht übersehen läßt, ob ein Fehlbetrag vorhanden sei, so unzweifelhaft richtig ist es aber auch ferner, daß, wenn sich nach Beendigung jener ersten Operation ergibt, daß die Einnahmen die Ausgaben nicht decken, weiter untersucht und vereinbart werden muß, in welcher Art und Weise der zur Deckung des Defizits erforderliche Betrag zu beschaffen, also die vollständige Bilanz von Einnahme und Ausgabe herzustellen sei. Die Ordnung des Staatshaushaltes erfordert unbedingt, daß beide Operationen Hand in Hand gehen, und ein Budgetgesetz, welches die Frage der vollständigen Deckung der beschlossenen Ausgaben ungelöst lassen wollte, würde als vollständig vereinbart nicht angesehen werden können. Auf solche Weise könnte ein Staatshaushaltsgesetz zustande kommen, während möglicherweise die danach vorbehaltene, aber unerläßlich notwendige fernere Vereinbarung über die Deckungsmittel nicht erzielt werden könnte. Denn unzweifelhaft steht einem jeden der Faktoren der Gesetzgebung die Berechtigung zu, die zur Beschaffung der fehlenden Mittel erforderlichen neuen Steuern oder Anleihen nicht zu bewilligen. Gerade hieraus ergibt sich aber die Notwendigkeit, die beiden oben gedachten Operationen nicht voneinander zu trennen. Auch wird nur durch deren miteinander verbundene Beratung das Recht der Volksvertretung gehörig gesichert, in wirksamer Weise an der Feststellung des Staatshaushaltsetats teilzunehmen und bei dieser Feststellung auch die unerläßlich notwendige Berücksichtigung der Steuerkraft der Nation eintreten zu lassen. Sobald sich also nach Feststellung der Einnahmen und Ausgaben des bevorstehenden Finanzjahres ergibt, daß letztere die ersteren übersteigen, ist es die Pflicht und Aufgabe der gesetzgebenden Faktoren, sich über die Art und Weise der Beschaffung derjenigen Mittel zu einigen, welche erforderlich sind, um den so ermittelten Fehlbetrag zu decken, und hierdurch einen vollständig geordneten Staatshaushaltsetat herzustellen. Die betreffende Vereinbarung kann nun entweder in dem den Staatshaushaltsetat feststellenden Gesetze selbst oder aber auch in einem gleichzeitig zu erlassenden besonderen Finanzgesetze, welches die Bestimmungen über die Mittel zur Deckung des Fehlbetrages feststellt, erfolgen. Der letztere Weg erscheint aus dem Grunde richtiger, weil er der Stellung des Herrenhauses entspricht, welches bezüglich des Staatshaushaltsetats nur das Recht hat, ihn so, wie er von dem Abgeordnetenhause festgestellt worden ist, im ganzen anzunehmen oder abzulehnen, während das Herrenhaus bezüglich eines Finanzgesetzes, welches über die Art und Weise der Deckung des Fehlbetrages bestimmt, als gleichberechtigter Faktor erscheint.[1]

---

[1] Die in dieser Hinsicht beobachtete Praxis ist nicht immer gleichmäßig gewesen. Der Etat für 1849, welcher der letzte von der Staatsregierung (unterm 27. Dez. 1848) einseitig erlassene (G. S.

7. Der Art. 99 der Verfassungsurkunde setzt ausdrücklich voraus und stellt sogar als unerläßliche Forderung den Satz auf, daß der für jedes Jahr aufzustellende Staatshaushaltsetat schon vor dem Beginne des Etatsjahres vereinbart und durch ein Gesetz festgestellt sein müsse. Dieser „verfassungsmäßige" Zustand ist indes seit Erlaß der Verfassungsurkunde bis zum Jahre 1866 einschließlich niemals eingetreten; vielmehr ist das Staatshaushaltsgesetz immer erst längere Zeit nach dem Beginne desjenigen Finanzjahres, für welches dasselbe normierend sein soll, zustande gekommen und publiziert worden. Im Jahre 1866 ist zum ersten Male das Staatshaushaltsgesetz für das Jahr 1867 vor dessen Beginn vereinbart und auch publiziert worden [1]; seitdem ist abermals der bis dahin bestandene anomale, mit dem Art. 99 der Verfassungsurkunde unvereinbare Zustand eingetreten.[2] Solange die Vorschrift des ursprünglichen Art. 76 der Verfassungsurkunde bestand, daß die Kammern regelmäßig im Monat November jeden Jahres einberufen werden mußten, war es wenigstens möglich, daß der Staatshaushaltsetat am 1. Jan. festgestellt sein konnte; seitdem aber durch das Verfassungsabänderungsgesetz v. 18. Mai 1857 [3], unter Aufhebung des ursprünglichen Art. 76 der Verfassungsurkunde, bestimmt worden war, daß die regelmäßige Einberufung der Kammern nur innerhalb des Zeitraumes von dem Anfange des Monats November jeden Jahres bis zur Mitte des folgenden Januar zu erfolgen brauche (welcher Verfassungsänderung sogar die Absicht zugrunde lag, den Landtag in der Regel erst nach Weihnachten einzuberufen), war auch die Möglichkeit der Feststellung des Etats vor dem Beginne des Etatsjahres, obschon nicht vollständig ausgeschlossen, doch noch unwahrscheinlicher geworden. Offenbar widerspricht es aber dem klaren Wortlaute des Art. 99, wenn erst nach dem Beginne desjenigen Jahres, für welches ein Etat gelten soll, mit dessen Prüfung und allmählicher Vereinbarung begonnen wird, und es leuchtet somit ein, daß zwischen den Bestimmungen des Art. 99 und des jetzigen Art. 76 der Verfassungsurkunde

---

1848, S. 447) und erst nachträglich von den Kammern genehmigte (G. S. 1850, S. 177) ist, schließt ohne Fehlbetrag. Dagegen weisen bei den mit den Kammern vereinbarten Etats für 1850 bis einschließlich 1861 (vgl. G. S. 1850, S. 178; 1851, S. 240; 1852, S. 264; 1853, S 296; 1854, S. 220; 1855, S. 270; 1856, S. 298; 1857, S. 370; 1858, S. 190; 1859, S. 246; 1860, S. 245, und 1861, S. 377) die vier ersteren einen nicht unerheblichen Fehlbetrag nach, ohne festzustellen, in welcher Art und Weise dessen Deckung zu erfolgen habe. Erst die Etats für 1854 bis einschließlich 1860 sind in der Art aufgestellt und vereinbart worden, daß die Gesamtsummen der Einnahme und Ausgabe balancieren, also die Mittel zur Deckung der darin festgestellten Ausgaben vollständig nachgewiesen sind. Der Etat für 1861 schließt mit einem Fehlbetrage von 3 985 636 Talern, der §. 2 des Etatsgesetzes von 1861 weist jedoch die Deckungsmittel auf die in Gemäßheit des Ges. v. 10. Juni 1861 zu erhebenden Steuerzuschläge, bzw. auf den Staatsschatz an. Für die Jahre 1862 bis 1866 einschließlich (Zeit des Verfassungskonflikts) sind Etats nicht vereinbart worden. Die Etats für 1867 und 1868 (G. S. 1866, S. 812, und 1868, S. 93) balancieren in Einnahme und Ausgabe ohne Nachweis eines Fehlbetrages. Der Etat für 1869 (G. S. 1869, S. 217) balanciert gleichfalls in Einnahme und Ausgabe, weist jedoch einen Fehlbetrag nach, welcher durch Veräußerung von zum Staatseigentume gehörigen Effekten gedeckt wird. Der Etat für 1870 (G. S. 1869, S. 1265) weist einen Überschuß der Einnahme von 150 000 Talern nach, und die Etats für 1871 bis einschließlich 1877 (vgl. G. S. 1871, S. 25; 1872, S. 185; 1873, S. 49; 1874, S. 27; 1875, S. 101; 1876, S. 35; 1877, S. 23) balancieren in Einnahme und Ausgabe. Der Etat für 1878 ergibt einen Fehlbetrag von 42 000 000 M., dessen Deckung mittelst einer Staatsanleihe durch den §. 2 des den Staatshaushaltsetat feststellenden Ges. v. 9. Febr. 1878 genehmigt wird. Der Etat für 1879/80 (G. S. 1879, S. 27) ergibt einen Fehlbetrag (von 67 950 000 M.), dessen Deckung mittelst einer Staatsanleihe durch das gleichzeitig mit dem Etatsgesetze erlassene besondere Gesetz v. 5. März 1879 (G. S. 1879, S. 28) genügt ist. Der Etat für 1880/81 (G. S. 1880, S. 91) weist gleichfalls einen Fehlbetrag (von 37 700 000 M.) nach, dessen Deckung mittelst einer Staatsanleihe durch das besondere Ges. v. 1. März 1880 (G. S. 1880, S. 92) genehmigt ist.

[1] Ges. v. 22. Dez. 1866, betr. die Feststellung des Staatshaushaltsetats für das Jahr 1867 (G. S. 1866, S. 812).

[2] Der Staatshaushaltsetat für das Jahr 1868 ist erst durch das Ges. v. 24. Febr. 1868 (G. S. 1868, S. 93) und der Staatshaushaltsetat für das Jahr 1869 erst durch das Ges. v. 1. Febr. 1869 (G. S. 1869, S. 217) zustande gekommen und publiziert worden. Diese beiden zuletzt erwähnten Staatshaushaltsetatsgesetze enthalten aber doch wenigstens (in §. 4) die (in den früheren Etatsgesetzen fehlende) Bestimmung, „daß die bis zur erfolgten Feststellung des Etats innerhalb der Grenzen desselben geleisteten Ausgaben nachträglich genehmigt werden".

[3] G. S. 1857, S. 369.

ein Widerspruch besteht. Die verfassungsmäßig bestehende Notwendigkeit der Feststellung des Staatshaushaltsgesetzes vor Beginn des Etatsjahres ist nun zwar nach Beendigung des vierjährigen Verfassungskonfliktes (von 1862 bis einschließlich 1865), während dessen Dauer ein Etatsgesetz niemals zustande gekommen ist, auch von seiten der Staatsregierung in dem Art. 1 des Gesetzes v. 14. Sept. 1866, betreffend die Erteilung der Indemnität in bezug auf die Führung des Staatshaushaltes vom Jahre 1862 ab[1], ausdrücklich anerkannt[2]; allein hierdurch ist die erwähnte Anomalie noch keineswegs beseitigt. Die Erfahrung der letzten Jahre hat vielmehr auch nach Erlaß des Gesetzes v. 14. Sept. 1866 bewiesen, daß der Forderung des Art. 99 der Verfassungsurkunde, ungeachtet ihrer nochmaligen Verbriefung durch den Art. 1 des Indemnitätsgesetzes, keineswegs Rechnung getragen worden ist. Zur Beseitigung dieses mit den Bestimmungen der Verfassungsurkunde unvereinbaren Zustandes sind zu verschiedenen Zeiten verschiedenartige Vorschläge gemacht worden, welche indes zu einem befriedigenden Ergebnis nicht führten. Diese Bestrebungen stehen in enger Verbindung mit der Frage über die rechtlichen Folgen der nicht rechtzeitig erfolgten Vereinbarung der Faktoren der Gesetzgebung über das Staatshaushaltsgesetz. Schon bei der Revision der oktroyierten Verfassungsurkunde v. 5. Dez. 1848 wurde in Erwägung gezogen, welche Bestimmungen für einen solchen Fall zu treffen sein dürften. In der Zweiten Kammer wurde von dem Abgeordneten v. Bodelschwingh (Hagen) beantragt, in einem Zusatzartikel zum Art. 98 (dem jetzigen Art. 99) der Verfassungsurkunde zu bestimmen, „daß in einem solchen Falle der zuletzt vollzogene Etat bis zur Festsetzung eines neuen — jedoch höchstens vier Monate — in Kraft bleiben solle, und die bis dahin in dem neuen Etatsjahre erhobenen Einnahmen und geleisteten Ausgaben auf die Bewilligungen des neuen Etats anzurechnen". Dieser Antrag wurde auch von der Zweiten Kammer angenommen.[3] Die Erste Kammer trat diesem Beschlusse zwar im Prinzip bei, jedoch nur mit der Maßgabe, daß der abgelaufene Etat nicht höchstens vier Monate, sondern vielmehr zwölf Monate in Kraft bleiben solle. Diese Differenz der Beschlüsse der beiden Kammern und andere (hier nicht weiter in Betracht kommende) Meinungsverschiedenheiten über die Fassung der Artikel vom Finanzrechte hatten zur Folge, daß der vorgedachte Zusatzartikel nicht in die Verfassungsurkunde v. 31. Jan. 1850 überging.[4] Als nun späterhin die Erfahrung zeigte, daß die Feststellung des Staatshaushaltsetats sich regelmäßig über den Eintritt des neuen Etatsjahres hinaus verzögerte, sind verschiedene andere Vorschläge gemacht worden, um die Angelegenheit im Geiste der Verfassung zu ordnen. Dieselben gingen im wesentlichen dahin: a) den Landtag früher — etwa im Oktober oder Anfang November — einzuberufen, oder b) das Etatsjahr anderweit — vom 1. Juli bis 30. Juni — festzusetzen, oder c) den Etat ein Jahr früher als bisher, nämlich schon ein Jahr vor Beginn des bevorstehenden Finanzjahres, vorzulegen und festzustellen, oder d) für jedes Jahr zwei Etats, einen für die feststehenden ordentlichen und einen für die außerordentlichen Ausgaben aufzustellen, oder e) den Etat nicht für ein Jahr, sondern jedesmal für zwei Jahre aufzustellen, oder f) daß die Staatsregierung beim Zusammentreten der Kammern, wenn bis zum Beginne des Etatsjahres der Etat noch nicht festgestellt sein kann, einen Nachtragskredit oder eine vorläufige Etatsbewilligung erbitten solle, oder g) daß die Budgetkommission beim Schlusse einer Sitzung für die nächste Sitzung gewählt werde und behufs Prüfung des Etats schon vor der Einberufung des Landtages zusammentrete.[5] Der Vorschlag zu e war bereits im Jahre 1852 in der Ersten Kammer

---

[1] G. S. 1866, S. 563.

[2] Der angeführte Art. 1 spricht nämlich wörtlich aus, „daß die dem gedachten Gesetze beigefügten Übersichten der Staatseinnahmen und Ausgaben für die Jahre 1862 bis einschl. 1865 statt des verfassungsmäßigen und alljährlich vor Beginn des Etatsjahres zu vereinbarenden Staatshaushaltsgesetzes als Grundlagen für die Rechnungslegung und die Entlastung der Staatsregierung dienen sollen", enthält also ein ausdrückliches Anerkenntnis der Staatsregierung, daß es ihre verfassungsmäßige Pflicht sei, die in Rede stehende Vereinbarung vor Beginn des Etatsjahres herbeizuführen.

[3] Vgl. das Nähere hierüber und über die ähnlichen, jedoch abgelehnten Anträge mehrerer anderen Abgeordneten in v. Rönnes Bearbeitung der Verf. Urk. (zu Art. 99 u. 100), S. 185 ff.

[4] Vgl. ebenda.

[5] Vgl. über diese Vorschläge und über die da-

eingebracht[1], damals aber von dieser Kammer abgelehnt worden.[2] Er wurde besonders eingehend erörtert, als — ungeachtet jener Ablehnung — die Staatsregierung in der nächstfolgenden Sitzungsperiode (1852—53) einen dahin lautenden Gesetzentwurf einbrachte, welcher indes nicht zustande kam.[3] Nach Beseitigung des Ministeriums v. Manteuffel erkannte die Staatsregierung ausdrücklich die „Unzuträglichkeiten" des mit dem Geiste der Verfassung nicht vereinbaren Zustandes an, daß der Staatshaushaltsetat nicht vor Beginn der neuen Finanzperiode festgestellt werde, und stellte die Abänderung in Aussicht.[4] In der Sitzungsperiode des Jahres 1860 faßte das Abgeordnetenhaus den Beschluß, gegenüber der Staatsregierung die „Erwartung auszusprechen, daß sie das Erforderliche veranlassen werde, damit künftighin die Einnahmen und Ausgaben des Staates nur auf Grund eines durch die Landesvertretung für das betreffende Etatsjahr bereits verfassungsmäßig genehmigten Staatshaushaltsetats bewirkt werden".[5] Dadurch fand sich die Staatsregierung in der Sitzungsperiode von 1861 veranlaßt, dem Abgeordnetenhause einen Gesetzentwurf zur Ergänzung des Art. 99 der Verfassungsurkunde vorzulegen[6], dahingehend, daß, „wenn sich die Festsetzung des Staatshaushaltsetats über den Anfang der Etatsperiode verzögert, der zuletzt vollzogene Etat hinsichtlich der Einnahmen und der fortlaufenden ordentlichen Ausgaben, insoweit nicht einzelne Bewilligungen durch besondere Gesetze auf einen bestimmten Zeitraum beschränkt sind, bis zu dieser Festsetzung — jedoch höchstens sechs Monate — in Kraft bleiben solle, die bis dahin in dem neuen Etatsjahre erhobenen Einnahmen und geleisteten Ausgaben aber auf die Bewilligungen des neuen Etats angerechnet werden sollten".[7] Allein die Budgetkommission des Abgeordnetenhauses sprach sich gegen die Annahme dieses Gesetzentwurfes aus[8]; eine Beratung im Plenum darüber hat (wegen Schlusses der Session) nicht stattgefunden. Die Budgetkommission war der Ansicht, daß durch den vorgeschlagenen Gesetzentwurf die bestehenden Mißstände keine Beseitigung finden würden. Im Jahre 1862 brachte hierauf die Staatsregierung, um endlich die bisher bestandene Anomalie zu beseitigen, nicht bloß den Etat für das Jahr 1862, sondern gleichzeitig auch den für das Jahr 1863 ein; das Haus der Abgeordneten zog dann auch beide Etats zur Beratung, von welchen indes (wegen der erfolgten Auflösung des Hauses) keiner zur Erledigung gelangte. Das Abgeordnetenhaus erteilte aber, um für die Zukunft eine Bürgschaft zu erlangen, daß der bisherige verfassungswidrige Zustand nicht wiederkehre, in der Sitzungsperiode des Jahres 1862 einem aus seiner Initiative hervorgegangenen Gesetzentwurfe seine Genehmigung, der bestimmte, daß die Staatsregierung verpflichtet sein solle, den Entwurf des Staatshaushaltsetats eines jeden Jahres dem Abgeordnetenhause spätestens bis zum 1. September des vorhergehenden Jahres zur Beratung vorzulegen.[9] Der Finanzminister v. d. Heydt gab bei der Beratung über diesen Gesetzvorschlag die Er-

---

für und dawider sprechenden Gründe die Motive des im Jahre 1861 von der Staatsregierung vorgelegten Gesetzentwurfs und den Komm. Ber. darüber in den Druckf. des A. H. 1861, Bd. III, Nr. 124, und Bd. VII, Nr. 250, desgl. in den Stenogr. Ber. des A. H. 1861, Bd. V, S. 627 ff., und Bd. VII, S. 1651 ff.

[1] Vgl. den Antrag des Abgeordn. v. Plötz in den Druckf. der 1. K. 1851—52, Nr. 29.

[2] Vgl. Druckf. der 1. K. 1851—52, Nr. 75, und Stenogr. Ber. derf. 1851—52, S. 205—218, desgl. v. Rönne, Verf. Urk., Nachtrag, S. 264—266.

[3] Vgl. Druckf. der 1. K. 1852—53, Bd. I, Nr. 11 u. 30, und der 2. K., Bd. I, Nr. 16, und Bd. II, Nr. 57, desgl. Stenogr. Ber. der 1. K. 1852—53, Bd. I, S. 60—72 u. 141, und Bd. II, S. 856 ff., und der 2. K. 1852—53, Bd. I, S. 354—388 u. 462, und Bd. II, S. 667 ff.

[4] Vgl. die Erklär. des Fin. Min. v. Patow in der Sitz. des A. H. v. 17. Febr. 1859 (Stenogr. Ber. des A. H. 1859, Bd. I, S. 176—179).

[5] Vgl. Druckf. des A. H. 1860, Bd. II, Nr. 42, Bd. IV, Nr. 151; Stenogr. Ber. desselben 1860, Bd. II, S. 676, Bd. IV, S. 532—534.

[6] Vgl. Stenogr. Ber. des A. H. 1861, S. 582.

[7] Vgl. Druckf. des A. H. 1861, Nr. 124 und Stenogr. Ber. desselben 1861, Bd. V, S. 427.

[8] Vgl. den Bericht der Budgetkomm. v. 3. Juni 1861 in den Druckf. des A. H. 1861, Bd. VII, Nr. 250, und in den Stenogr. Ber. desselb. 1861, Bd. VII, S. 1651 ff.

[9] Vgl. den Komm. Ber. v. 14. Juni 1862 in den Druckf. des A. H. 1862, VII. Legisl. Per., 2. Session, Bd. II, Nr. 45, und in den Stenogr. Ber. der (neugewählten) 2. K. 1862, Bd. V, Anl., Nr. 35, S. 290—293, desgl. die Amendements der Abg. Borsche und Klotz in den Druckf. a. a. O., Nr. 41, und des Abg. Hagen ebenda Nr. 53, und in den Stenogr. Ber. a. a. O., Bd. I, S. 293 u. 294; ferner die Plenarverhandl. in der Sitz. v. 25. Juni 1862 (Stenogr. Ber. a. a. O., Bd. I, S. 343—366).

klärung ab, „daß es die Absicht der Staatsregierung sei, in Zukunft stets den Etatsentwurf für das nächste Jahr schon im Beginne der Sitzungsperiode des vorhergehenden Jahres vorzulegen und auf diesem Wege der bis dahin stattgefundenen verspäteten Vereinbarung des Etats abzuhelfen, weshalb die Staatsregierung das beantragte Gesetz hierüber nicht für erforderlich halte".[1] Das Herrenhaus aber lehnte den Gesetzentwurf des Abgeordnetenhauses ab, indem es davon ausging, daß es nicht notwendig sei, die von der Staatsregierung bereits aus eigener Bewegung zugesicherte rechtzeitige Vorlegung des Etats auch noch in einem besonderen Gesetze festzusetzen.[2] Da nun sowohl von dem Abgeordnetenhause als auch von seiten der Staatsregierung, und zwar in ausdrücklicher Weise durch die Publikation des Gesetzes v. 14. Sept. 1866, betreffend die Erteilung der Indemnität, anerkannt worden war, daß es eine unbedingte verfassungsmäßige Notwendigkeit sei, das Staatshaushaltsgesetz regelmäßig vor Beginn des betreffenden Etatsjahres zu vereinbaren und zu publizieren, so gab die Erwägung der Schwierigkeiten der regelmäßigen Erfüllung dieses Axioms des Art. 99 der Verfassungsurkunde in der Sitzungsperiode des Jahres 1866—67 abermals Veranlassung zu einem Abhilfevorschlage. Es war nämlich zu diesem Zwecke im Abgeordnetenhause der Antrag eingebracht worden, „die Staatsregierung aufzufordern, die nötigen Vorbereitungen zu treffen, um das Etatsjahr künftig auf die Periode vom 1. Juli bis 30. Juni zu verlegen".[3] Der Zweck dieses Antrages war der, eine Feststellung des Etats vor dem Beginne des Etatsjahres und zugleich zu ermöglichen, daß die Etatsberatung mit der erforderlichen Gründlichkeit und ohne Übereilung vorgenommen werden könne. Die Staatsregierung erklärte sich indes entschieden gegen eine Veränderung des Etatsjahres, welche von ihr weder als notwendig, noch als zweckmäßig anerkannt wurde.[4] Die mit der Vorberatung des Antrages beauftragte Budgetkommission des Abgeordnetenhauses war der Ansicht, daß zu einer gründlichen Durchberatung des Etats in beiden Häusern des Landtages und zur Publikation des Etatsgesetzes ein Zeitraum von vier Monaten erforderlich sei, und daher beantragte sie in ihrem Berichte, daß das Abgeordnetenhaus beschließen möge, die Staatsregierung aufzufordern, „den Etat künftig wenigstens vier Monate vor Anfang des Etatsjahres vorzulegen", wobei dann der Staatsregierung die Initiative in der Aufsuchung des geeignetsten Weges hierzu überlassen bleiben möge.[5] Von der Staatsregierung wurde zwar die Notwendigkeit eines viermonatlichen Zeitraumes zur Beratung und Feststellung des Staatshaushaltsetats nicht unbedingt zugegeben, jedoch wiederholt anerkannt, daß es sowohl in ihrem Interesse als in demjenigen der Landesvertretung liege, die Feststellung des Staatshaushaltsetats vor Eintritt des Etatsjahres herbeizuführen, und zugleich die Zusicherung erteilt, den Etat künftig so zeitig, „als es nach den Umständen möglich sei", aufstellen und vorlegen zu wollen. Das Abgeordnetenhaus beschloß jedoch die Ablehnung sowohl des Antrages der Budgetkommission als auch des dieser zur Vorberatung überwiesenen Antrages auf Verlegung des Etatsjahres.[6] Somit blieb die Lage der Sache die, daß zwar die verfassungsmäßige Notwendigkeit bestand, den jährlichen Staatshaushaltsetat vor dem Beginne des Etatsjahres festzustellen, daß es jedoch

---

[1] Vgl. Stenogr. Ber. des A. H. über die Sitz. v. 25. Juni 1862, S. 346.

[2] Der Ber. der Komm. des H. H. v. 29. Juli 1862 (Druckf. des H. H. 1862, Nr. 59, und Stenogr. Ber. desselben 1862, Anl. Bd. II, Nr. 21, S. 74—76) hebt noch hervor — was auch bereits von dem Abg. v. Rönne-Glogau (vgl. Stenogr. Ber. des neugewählten A. H. 1862, Bd. I, S. 364) ausgeführt worden war —, daß, wenn eine Bestimmung der beantragten Art für erforderlich erachtet werde, solche nur in einem Zusatz zum Art. 99 der Verf. Urk. selbst ihre Stelle finden könne. Vgl. die Plenarverhandl. des H. H. v. 11. Sept. 1862 in den Stenogr. Ber. desselben 1862, S. 118—119.

[3] Vgl. den Antrag des Abg. Michaelis (Stettin) v. 14. Dez. 1866 (Druckf. des A. H. Nr. 118, und Stenogr. Ber. desselben 1866—67, Anl. Bd. II, S. 587, Nr. 118). Dieser Antrag wurde in der Sitz. des A. H. v. 17. Dez. 1866 (Stenogr. Ber. 1866—67, Bd. II, S. 1197) der Budgetkomm. zur Vorberatung überwiesen.

[4] Dieselbe Erklärung hat der Fin. Min. v. d. Heydt im Namen der Staatsregierung wiederholt in der Sitz. des A. H. v. 16. Jan. 1869 abgegeben (Stenogr. Ber. des A. H. 1868—69, Bd. II, S. 1107).

[5] Vgl. den Bericht der Budgetkomm. des A. H. v. 14. Jan. 1867 in den Druckf. desselben 1866—67, Nr. 167, und in den Stenogr. Ber. 1866—67, Anl. Bd. III, Nr. 166, S. 738 ff.

[6] Vgl. die Verhandl. in der Sitz. des A. H. v. 25. Jan. 1867 (Stenogr. Ber. des A. H. 1866—67, Bd. III, S. 1667—88).

lediglich dem Ermessen der Staatsregierung anheimgegeben blieb, in welcher Art und Weise sie der ihr hiernach verfassungsmäßig obliegenden Verpflichtung Genüge leisten wolle.[1] Als durch das Reichsgesetz v. 29. Febr. 1876[2] die Bestimmung getroffen worden war, daß das Etatsjahr für den Reichshaushalt mit dem 1. April beginne und mit dem 31. März jedes Jahres schließe, erachtete die Staatsregierung hierdurch die Notwendigkeit für gegeben, auch für Preußen das Etatsjahr auf den Zeitraum vom 1. April bis 31. März jedes Jahres zu verlegen; es erging nunmehr das Gesetz v. 29. Juni 1876[3], welches bestimmt hat, daß das Etatsjahr für den Staatshaushalt (vom 1. April 1877 ab) mit dem 1. April beginnt und mit dem 31. März jedes Jahres schließt. Dadurch ist es seitdem zwar ermöglicht worden, bei rechtzeitiger Einberufung der Kammern den Staatshaushaltsetat vor dem Beginn der Periode, für welche er gelten soll, festzustellen; aber trotzdem ist es bei der Ausdehnung, welche die Beratungen über den Staatshaushalt sowohl in der Kommission als im Plenum angenommen haben, auch seitdem wiederholt vorgekommen, daß das Staatshaushaltsgesetz nicht rechtzeitig verabschiedet werden konnte, so daß durch Notgesetze vorläufige Abhilfe getroffen werden mußte. Es muß insbesondere hervorgehoben werden, daß bei diesem Stande der Dinge das schon durch die Verfassung selbst so wesentlich eingeschränkte Recht des Herrenhauses bei der Budgetberatung Gefahr läuft, immer mehr verkürzt und verkümmert zu werden, was auch schon wiederholt in scharfen Erklärungen des Herrenhauses betont worden ist.

II. Die Rechte der preußischen Kammern und des Königs bezüglich der Feststellung des Staatshaushaltsetats sind durch die Verfassung des Deutschen Reiches insoweit eingeschränkt worden, als nach dieser Verfassung ein bedeutender Teil der Einnahmen und Ausgaben des preußischen Staates auf das Reich übergegangen ist; über diesen kann demnach nicht mehr durch das preußische Staatshaushaltsetatsgesetz, sondern nur durch

---

[1] Als in der Sitz. des A. H. v. 16. Jan. 1869 (Stenogr. Ber. des A. H. 1868—69, Bd. II, S. 1104) der Abg. Twesten wiederholt zur Sprache brachte, „daß der Staatsregierung die Pflicht obliege, entweder den Landtag früher zu berufen oder das Etatsjahr zu verlegen, damit der verfassungsmäßige Zustand eingehalten werde", bemerkte der Fin. Min. v. d. Heydt (a. a. O., S. 1105), „die Verf. Urk. setze keinen Termin fest, an welchem das Budget eingebracht werden müsse; es sei nur bestimmt, daß vor dem Beginne des Etatsjahres das Budget festgestellt werden solle, und daraus folge, daß die Regierung den Etat so zeitig vorlegen müsse, daß gegründete Aussicht vorhanden sei, den Etat vor Beginn des Etatsjahres zur Erledigung zu bringen. Eine Gewißheit, in welcher Zeit die Beratung beendigt werden könne, könne man nicht haben; es komme nur darauf an, daß die Regierung der ehrlichen Meinung sei, der Etat könne in einer gewissen Zeit beraten werden. Reiche dann dennoch diese Zeit nicht aus, so könne der Regierung nicht zum Vorwurfe gemacht werden, ungesetzlich gehandelt zu haben". Ferner erklärte er (a. a. O., S. 1107), „daß die Verlegung des Etatsjahres bei nochmaliger Erwägung dieser Frage von seiten der Staatsregierung als untunlich sich ergeben habe, daß jedoch die Regierung, soviel an ihr liege, immer Sorge tragen werde, den Etat möglichst frühzeitig vorzulegen, und daß es dann erreichbar sein werde, die Budgetberatung rechtzeitig zu Ende zu bringen".

Da für die Jahre 1875 bzw. 1876 der Staatshaushaltsetat wiederum nicht vor dem Beginn des neuen Etatsjahres zustande kam, wurde der Ausweg beschritten, durch vor Beginn des betr. Jahres erlassene Gesetze die Staatsregierung unter Vorbehalt der verfassungsmäßigen Feststellung des Staatshaushaltsetats für das bevorstehende Jahr zu ermächtigen, die im Staatshaushaltsetat des Vorjahres vorgesehenen dauernden Staatsausgaben in den Grenzen der bei den einzelnen Kapiteln und Titeln bewilligten Summen, sowie einige andere besonders bezeichnete Ausgaben aus den Einnahmen des bevorstehenden Jahres fortleisten zu lassen. (Ges. v. 4. Juni 1874, G. S. 1874, S. 240, und v. 30. Juni 1875, G. S. 1875, S. 371.)

[2] R. G. Bl. 1876, S. 121.

[3] G. S. 1876, S. 177, und Entwurf des Gesetzes nebst Begründung in den Stenogr. Ber. des A. H. 1876, Anl. Bd. II, Aktenst. Nr. 164, S. 1161 ff., Ber. der Budgetkomm. darüber vom 13. Mai 1876, ebenda Anl. Bd. III, Aktenst. Nr. 240, S. 1508 ff., die Plenarverhandl. in den Sitz. des A. H. v. 6., 22. u. 24. Mai 1876 (Stenogr. Ber. des A. H. 1866, Bd. II, S. 1243—1248, u. Bd. III, S. 1622—1625 u. S. 1687—1688), desgl. die Verhandl. im H. H. in der Sitz. v. 17. Juni 1876 (Stenogr. Ber. des H. H. 1876, Bd. I, S. 301—302).

Das Ges. v. 29. Juni 1876 bestimmt (§. 1, Abs. 2), daß, unter Abänderung aller entgegenstehenden Bestimmungen, den kommunalen und allen sonstigen nicht staatlichen Verwaltungen überlassen bleibe, auch für ihren Haushalt das veränderte Etatsjahr anzunehmen und die bisher für die Aufstellung ihres Etats, sowie für die Rechnungslegung bestandenen Termine entsprechend abzuändern.

das Reichshaushaltsetatsgesetz[1] Bestimmung getroffen werden. Der Art. 69 der Reichsverfassung bestimmt nämlich (entsprechend dem Art. 99 der preußischen Verfassungsurkunde), daß alle Einnahmen und Ausgaben des Reiches für jedes Jahr veranschlagt und auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden müssen, welcher vor Beginn des Etatsjahres durch ein Gesetz festzustellen ist. Der Art. 5 der Reichsverfassung schreibt aber vor, „daß die Reichsgesetzgebung durch den Bundesrat und den Reichstag ausgeübt wird". Insoweit also die Reichsfinanzgewalt reicht, ist hiernach die Mitwirkung der preußischen Landesgesetzgebung bei der Feststellung des Staatshaushaltsetats teils vollständig aufgehoben und auf die gesetzgebenden Organe des Reiches (den Bundesrat und den Reichstag) übergegangen, teils eine eingeschränktere geworden. Inwieweit dies aber der Fall ist, ergibt sich aus den betreffenden Bestimmungen der Reichsverfassung. Nach Art. 70 der letzteren fließen nämlich in die Reichskasse die gemeinschaftlichen Einnahmen aus den Zöllen und den gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern[2] und aus dem Post- und Telegraphenwesen. Da nun nach Art. 48 a. a. O. das Post- und das Telegraphenwesen für das gesamte Reichsgebiet als einheitliche Staatsverkehrsanstalten eingerichtet sind[3] und verwaltet werden, und da nach Art. 49 a. a. O. die betreffenden Einnahmen für das Reich (mit Ausnahme von Bayern und Württemberg)[4] gemeinschaftliche sind, auch die entsprechenden Ausgaben aus diesen gemeinschaftlichen Einnahmen bestritten werden, so entzieht sich der gesamte Etat der Post- und Telegraphenverwaltung der Mitwirkung der zur Feststellung des preußischen Staatshaushaltsetats berufenen Faktoren. Dagegen ist dies nicht in gleichem Umfange der Fall bezüglich der gemeinschaftlichen Einnahmen des Reiches aus den Zöllen und den gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern. Denn der Art. 36 der Reichsverfassung bestimmt, daß die Erhebung und Verwaltung der Zölle und der gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern jedem Bundesstaate innerhalb seines Gebietes verbleibt, und nach Art. 38 der Reichsverfassung fließt nur der Reinertrag aus der gesamten von den Zöllen und den gemeinschaftlichen Verbrauchsabgaben aufkommenden Einnahme in die Reichskasse. Daraus ergibt sich, daß die Mitwirkung der für Feststellung des preußischen Staatshaushaltsetats berufenen Faktoren in bezug auf den Etat der Zölle und der gemeinschaftlichen Verbrauchsabgaben durch die Reichsverfassung nicht vollständig ausgeschlossen ist. Nur insoweit findet eine vollständige Ausschließung statt, als die Gesetzgebung über die Zölle und die gemeinschaftlichen Verbrauchsabgaben (nach Art. 4, Nr. 2 und Art. 35 der Reichsverfassung) ausschließlich auf das Reich, also den Bundesrat und den Reichstag übergegangen ist, folglich eine Mitwirkung der Faktoren der preußischen Gesetzgebung hierbei nicht mehr stattfindet, so daß also die Feststellung der Einnahmen aus den Zöllen und den gemeinschaftlichen Verbrauchsabgaben sich der Mitwirkung der preußischen Kammern unbedingt entzieht. Nicht aber ist dies der Fall hinsichtlich der entsprechenden Verwaltungsausgaben. Die bei weitem wichtigste Beschränkung der bei dem Zustandekommen des preußischen Staatshaushaltsetats beteiligten Faktoren bezieht sich aber auf die Etats der Militär- und der Marineverwaltung[5], bei welchen der preußischen Landesvertretung nach der Reichsverfassung eine Mitwirkung überall nicht mehr zusteht. Was insbesondere die Reichskriegsmarine betrifft, welche nach Art. 53 a. a. O. eine einheitliche unter dem Oberbefehle des Kaisers ist, so bestimmt der angeführte Artikel (in Abs. 3), daß der zur Gründung und Erhaltung der Kriegsflotte und der damit zusammenhängenden Anstalten erforderliche Aufwand aus der Reichskasse zu bestreiten ist. Daraus ergibt sich, daß die Feststellung des Ausgabeetats der Marine lediglich zur Kompetenz des Bundesrates und des Reichstages gehört, mithin der Mitwirkung der preußischen Landesvertretung gänzlich entzogen ist. Da ferner nach Art. 11 der Reichsverfassung der Kaiser das Reich völkerrechtlich vertritt und die Reichsgesandten ernennt und beglaubigt,

---

[1] Vgl. die Verhandl. des A. H. in der Sitz. v. 6. Mai 1867 (Stenogr. Ber. 1867, Bd. I, S. 27).

[2] Art. 35 der R. Verf.

[3] Das Post- und Telegraphenwesen unterliegt nach Art. 4, Nr. 10 der R. Verf. der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reiches.

[4] Art. 52 der Reichsverfassung.

[5] Das Militärwesen des Reiches und die Kriegsmarine unterliegen nach Art. 4, Nr. 14 der R. Verf. der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reichs.

so sind die Kosten des Ministeriums der auswärtigen Angelegenheiten, einschließlich der Reichsgesandtschaften und der Reichskonsulate, auf den Reichshaushaltsetat übernommen, weshalb auch bezüglich dieses Etats die Mitwirkung der preußischen Landesvertretung in Wegfall kommt. Da endlich in Art. 70 der Reichsverfassung[1] bestimmt ist, daß diejenigen gemeinschaftlichen Ausgaben des Reiches, welche aus den aus Zöllen und gemeinschaftlichen Steuern, aus dem Eisenbahn-, Post- und Telegraphenwesen sowie aus den übrigen Verwaltungszweigen fließenden gemeinschaftlichen Einnahmen nicht gedeckt werden, durch Beiträge der einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerung (Matrikularumlagen) aufzubringen sind, welche in Höhe des budgetmäßigen Betrages durch den Reichskanzler ausgeschrieben werden, so ergibt sich, daß die Feststellung des Betrages dieser Beiträge Preußens der Mitwirkung der preußischen Landesvertretung entzogen und also auch insoweit das Budgetrecht der letzteren eingeschränkt ist.[2]

B) Pflicht der Regierung zur etatsgemäßen Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben.

I. Aus der Bestimmung des Art. 99 der Verfassungsurkunde, daß alle Einnahmen und Ausgaben des Staates für jedes Jahr im voraus veranschlagt und auf den Staatshaushaltsetat gebracht werden müssen, und daß dieser Etat (vor Beginn des Etatsjahres) durch ein Gesetz festgestellt werden soll, in Verbindung mit der Bestimmung des Abs. 2 des Art. 104, daß die allgemeine Rechnung über den Staatshaushalt jedes Jahres den Kammern zur Entlastung der Staatsregierung vorzulegen ist, folgt von selbst, daß die Staatsregierung die Verpflichtung hat, die Einnahmen und Ausgaben des Staates nach Maßgabe des Staatshaushaltsgesetzes und des Staatshaushaltsetats zu verwalten. Dem Staatshaushaltsetat aber sind in dieser Beziehung diejenigen Gesetze gleich zu achten, welche denselben abändern oder ergänzen, oder welche für das laufende Etatsjahr oder nach Abschluß des Etatsgesetzes für das nächstfolgende Etatsjahr eine Einnahme oder Ausgabe anordnen. Der Staatshaushaltsetat nebst den Etats- und Finanzgesetzen bildet mithin die gesetzliche Norm für die gesamte der Staatsregierung übertragene Finanzverwaltung; sie ist verpflichtet, die Befolgung der ihr hierdurch gegebenen Anweisungen nicht bloß in finanzieller Beziehung, sondern auch in der Richtung bei der ihr nach Beendigung des Etatsjahres obliegenden Rechnungslegung den Kammern nachzuweisen, daß sie für jede Abweichung von der festgestellten Norm verantwortlich bleibt, bis sie dieselbe gerechtfertigt hat.

Es ist nun unmöglich, den Staatshaushaltsetat in der Weise im voraus festzustellen, daß Abweichungen von ihm nicht eintreten können; da seine Feststellung vor Beginn des Etatsjahres erfolgen muß, so ergibt sich von selbst, daß sowohl Einnahmen als Ausgaben vorkommen können, welche sich zur Zeit des Erlasses des Etatsgesetzes nicht vorhersehen ließen, indem sie durch tatsächliche Verhältnisse bedingt waren. Die von dem Art. 99 der Verfassungsurkunde angeordnete Aufnahme aller Einnahmen und Ausgaben des Staates in den Staatshaushaltsetat hat daher zunächst nur den Sinn, daß die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben des Rechnungsjahres auf Grund der vorgeschriebenen Veranschlagung in den Staatshaushaltsetat aufgenommen werden müssen. Keineswegs aber folgt daraus, daß Abweichungen von dem Voranschlage des Etats überhaupt nicht vorkommen dürfen. Die Höhe sowohl der veranschlagten Einnahmen als der veranschlagten Ausgaben kann sich durch nicht vorhergesehene Tatsachen in mehrfacher Beziehung anders gestalten, als vorausgesehen war; es können Mehr- oder Mindereinnahmen wie auch Mehr- oder Minderausgaben gegenüber dem Voranschlage eintreten, es können aber auch Gattungen von Einnahmen wie Ausgaben eintreten, welche in dem

---

[1] In der Fassung des Ges. v. 14. Mai 1904.

[2] Der Betrag der auf Preußen fallenden Matrikularbeiträge zu den Ausgaben des Deutschen Reiches erscheint in dem Staatshaushaltsausgabeetat des preuß. Staates unter den Staatsverwaltungsausgaben in dem Abschnitt: „Allgemeine Finanzverwaltung" nur im ganzen und bildet lediglich eine der selbständigen Festsetzung der preuß. Landesvertretung entzogene Rechnungsposition.

Voranschlage überhaupt nicht berücksichtigt worden sind, indem sie sich nicht vorhersehen ließen, und indem Ausgaben erforderlich werden können, auf welche nicht gerechnet war. Hieraus aber ergibt sich für die Staatsregierung die Verpflichtung, den Kammern nach allen diesen Richtungen hin Rechenschaft abzulegen; insbesondere ist sie verbunden, die stattgefundenen Abweichungen von dem Etat, besonders aber die Etatsüberschreitungen zu rechtfertigen und der Genehmigung der Kammern zu unterbreiten.

II. Die Verfassungsurkunde enthält keine Bestimmungen über die nach allen diesen Richtungen zu befolgenden Grundsätze [1], indes ließen sich doch teils aus der Natur der Sache, teils aus der seither befolgten Praxis gewisse Grundsätze und Regeln ableiten. Das Gesetz v. 11. Mai 1898 hat nunmehr diese Grundsätze in die allgemein verbindliche Rechtsform des Gesetzes gebracht.

1. Zunächst versteht es sich von selbst, daß auch alle unvorhergesehenen Einnahmen und Ausgaben des Staates zur Kenntnis und Genehmigung der Kammern gebracht werden müssen. Was aber die Behandlung solcher Ausgaben betrifft, welche zwar nicht in den Staatshaushaltsetat eingestellt, wohl aber durch ein Spezialgesetz nach Feststellung des Staatshaushaltsetats bewilligt worden sind, so bedarf es in dieser Beziehung keines abändernden oder Indemnitätsgesetzes, sondern es kommen dafür die für Etatsüberschreitungen geltenden Grundsätze zur Anwendung.

2. Das Gesetz v. 11. Mai 1898 [2] (§. 2) führt ausdrücklich als in den Etat einzustellende Einnahmen und Ausgaben auf („gehören auch"): a) Erlöse aus der Veräußerung von beweglichem oder unbeweglichem Eigentum des Staates, b) Einnahmen, welche dem Staate durch Beiträge Dritter zu im Staatshaushaltsetat vorgesehenen Ausgaben zufließen, c) Einnahmen und Ausgaben auf Grund von Anleihegesetzen, wenn und soweit in den letzteren die Aufnahme in den Staatshaushaltsetat vorgesehen ist, d) die Einnahmen und Ausgaben derjenigen zu besonderen Zwecken bestimmten Fonds, über welche dem Staate allein die Verfügung zusteht, sofern diese Fonds nicht juristische Persönlichkeit besitzen, e) die Einnahmen und Ausgaben derjenigen Unterrichts-, wissenschaftlichen, Kunst- und ähnlichen Anstalten, welche vom Staate allein oder mit Hilfe von Zuschüssen Dritter zu unterhalten sind, sofern diese Anstalten nicht juristische Persönlichkeit besitzen; vertragsmäßige Rechte und Stiftungsbestimmungen bleiben jedoch durch die Vorschriften unter d und e unberührt.

Handelt es sich um Fonds, die ganz oder zum Teil für Zwecke bestimmt sind, für welche auch allgemeine Staatsmittel verwendet werden, so sind über diese Fonds, falls sie juristische Persönlichkeit besitzen, der Staat aber die alleinige Verfügung über sie hat, dem Landtage die Nachweisungen über die veranschlagten Einnahmen und Ausgaben bei den Spezialetats der betreffenden Verwaltungszweige mit Angabe der hauptsächlichsten Verwendungszwecke zu geben; dies gilt insbesondere auch für die Unterrichts-, wissenschaftlichen, Kunst- und ähnlichen Anstalten, welche 1. vom Staate allein oder mit Hilfe von Zuschüssen Dritter zu unterhalten sind, aber juristische Persönlichkeit besitzen, 2. vom Staat und von Dritten gemeinschaftlich zu unterhalten sind, 3. von Dritten zu unterhalten sind, aber vom Staate mit Zuschüssen, die nicht auf rechtlicher Verpflichtung beruhen, unterstützt werden; nicht anwendbar sind diese Vorschriften für die ausschließlich dem Elementar- oder Fortbildungsunterricht dienenden, sowie für solche Anstalten, die aus den etatsmäßigen Dispositionsfonds unterstützt werden (§. 3); für gewisse Arten solcher Fonds kann das Verfahren noch vereinfacht (§. 4) oder mit Zustimmung der beiden Häuser des Landtages von den Nachweisungen ganz abgesehen werden (§. 5). Das Seehandlungsinstitut ist in Einnahmen wie Ausgaben budgetrechtlich ganz als

---

[1] Über die Versuche, welche die Reichsregierung (bis jetzt ohne Erfolg) gemacht hat, die vorhandene Lücke für das Reich durch Erlaß eines „Gesetzes über die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben des Reiches" auszufüllen, vgl. v. Rönne, Staatsrecht [2], II, S. 160 ff.

[2] Dazu Allgemeine Verfügung v. 29. Juni 1898 und Ausführungsbestimmungen v. 8. Juni 1898 (M. Bl. S. 133). Kommentar: Herrfurth, Das preuß. Etats-, Kassen- u. Rechnungswesen, 5. Aufl., 1910 ff.; O. Schwarz, Formelle Finanzverwaltung in Preußen und im Reich, 1907.

Staatsbetrieb zu behandeln, dem Landtage auch mit dem Spezialetat zugleich der Jahresabschluß und der Verwaltungsbericht vorzulegen (§. 6). Bei Verwaltungen, die nicht ausschließlich vom Staat geführt werden, ist der Überschuß oder Zuschuß des Staates in den Etat einzustellen und über derartige Verwaltungen dem Landtage eine besondere Nachweisung zu geben (§. 7). Rückeinnahmen des Staates infolge irrtümlicher Verausgabung dürfen nur infolge besonderer Ermächtigung den Ausgabefonds zugeführt werden (§. 20, s. dazu jedoch §. 36 sowie die Sondervorschrift §. 20, Abs. 2 und 3 für Bauten).

3. Der Staatshaushaltsetat zerfällt in die Spezialetats der einzelnen Verwaltungen. Innerhalb dieser Spezialetats werden sodann Kassenetats für die ausführenden Behörden und Kassen ausgefertigt, welche die Einnahmen und Ausgaben nach Maßgabe der Etatskapitel und Titel für die besondere Behörde in Ansatz zu bringen haben; diese Kassenetats können für einen Zeitraum von mehreren Jahren festgestellt werden, derart, daß für den Fall einer Abänderung durch ein späteres Etatsgesetz besondere Darlegungen behufs Einhaltung dieser gesetzlichen Vorschriften zu geben sind (§§. 10, 11 des Gesetzes v. 11. Mai 1898).

4. An materiellen Vorschriften für die Aufstellung des Etats enthält das Gesetz v. 11. Mai 1898 vor allem den wichtigen Grundsatz, daß alle Einnahmen des Staates als Deckungsmittel des gesamten Ausgabebedarfs des Staates zu betrachten und zu verrechnen sind, daß somit keine Verrechnung von Einnahmen und Ausgaben innerhalb eines einzelnen Verwaltungszweiges, also beispielsweise im Post- oder Eisenbahnwesen, erfolgen darf, es sei denn, daß durch Spezialetats oder durch besondere Gesetze ausnahmsweise eine derartige Anordnung getroffen wäre (§. 16, vgl. dazu §. 2, Nr. 4 bezüglich gewisser Fonds, für die dieser Vorbehalt generell gemacht ist).

5. Die dem Staate zu leistenden Zahlungen dürfen nur ausnahmsweise unter besonderen Umständen gestundet werden, über den Jahresabschlußtermin der in Betracht kommenden Kasse hinaus nur auf Grund einer durch den zuständigen Minister erteilten Genehmigung und unter Angabe der Gründe; bei Kreditgewährungen für bestimmte Fristen auf Grund allgemeiner behördlicher Vorschriften oder gemäß den Gebräuchen des Geschäftsverkehrs, oder auf Grund besonderer gesetzlicher Vorschriften für einzelne Verwaltungszweige soll es jedoch sein Bewenden behalten (§. 17).

6. Die Nichteinziehung von dem Staate geschuldeten Abgaben oder Leistungen darf nur in Einzelfällen und nur auf Grund gesetzlicher oder königlicher Anordnung erfolgen; das gleiche gilt für die Rückerstattung von an die Staatskasse bezahlten Beträgen; dem Landtage sind hierüber bei den einzelnen Etatstiteln summarische Mitteilungen zu machen, falls nicht der Landtag auf diese Mitteilung bezüglich einzelner Arten von Beträgen ausdrücklich verzichtet (§. 18); die Verrechnung erfolgt, solange die Fonds noch offen sind, durch Absetzung der Einnahme, andernfalls als Ausgabe; bei der Eisenbahnverwaltung können die zuviel verrechneten Beträge aus dem Personen-, Gepäck- und Güterverkehr noch von den Einnahmen des folgenden Etatsjahres abgesetzt werden (§. 19). Defekte dürfen, abgesehen von der Unmöglichkeit ihrer Einziehung, nur gemäß königlicher Ermächtigung niedergeschlagen werden; hierüber ist dem Landtage bei der mit der Jahresrechnung zu gebenden Übersicht summarische Mitteilung zu machen, es sei denn, daß der Landtag bezüglich einzelner Kategorien solcher Beträge ausdrücklich auf diese Mitteilung verzichtet hat (§. 38 des Gesetzes v. 11. Mai 1898 verb. §. 17 des Gesetzes v. 27. März 1872).

7. Besoldungen sowie andere pensionsfähige Diensteinkünfte müssen auf Spezialetats oder besonderen Gesetzen beruhen (§. 21); Gnadenbezüge von den Diensteinkünften verstorbener Beamten, Pensionen und Unterstützungen sind bei den gleichen Fonds zu verrechnen, aus welchen die Diensteinkünfte bezahlt werden (§. 22); Ersparnisse, die durch Nichtbesetzung etatsmäßiger Stellen entstehen, können, soweit sie nicht für die kommissarische Verwaltung verbraucht werden, zu Remunerationen für Hilfeleistung in den Geschäften der betreffenden Stelle verwendet werden (§. 23, Abs. 1), doch dürfen Ersparnisse, die dadurch entstehen, daß die Besoldungsfonds nicht vollständig für die Stelleninhaber verbraucht werden, oder die sich bei den Wohnungsgeldzuschüssen ergeben, nicht

zu Remunerationen verwendet werden; doch kann über Ersparnisse in den Spezialetats auch anderweitig verfügt werden (§. 23); im übrigen dürfen außerordentliche Remunerationen und Unterstützungen nur aus den hierzu im Etat bestimmten Fonds gewährt und aus den für Hilfsarbeiter bestimmten Fonds keine Remunerationen an etatsmäßig angestellte Beamte gewährt werden (§§. 24, 25). Auch für die Überlassung von Dienstwohnungen sind feste Etatsregeln aufgestellt (§§. 28, 29).

8. Wenn sich nach der Ansicht der Staatsregierung bei der Staatsverwaltung Bedürfnisse herausstellen, welche bei der Aufstellung des Staatshaushaltsetats entweder gar nicht oder doch nicht ausreichend vorausgesehen worden, und wenn deshalb gewisse, den vereinbarten Etat überschreitende Ausgaben gemacht worden sind, so ist die Regierung nach Abs. 1 des Art. 104 der Verfassungsurkunde verpflichtet, die *nachträgliche Genehmigung* der Kammern zu diesen Etatsüberschreitungen einzuholen. Es gebührt mithin den Kammern das Recht der Prüfung, ob die vorgekommenen Etatsüberschreitungen gerechtfertigt sind; daraus folgt von selbst, daß sie, im Falle sie die Überzeugung hiervon nicht gewinnen können, berechtigt wie verpflichtet sind, ihre Genehmigung *zu versagen*. Diese Versagung rechtfertigt sich indes nur alsdann, wenn die Kammern nicht anerkennen können, daß die Abweichungen vom Etat zur Führung einer verfassungsmäßigen Regierung erforderlich gewesen seien; auch versteht sich von selbst, daß die Kammern, wenn sie die Notwendigkeit einer Mehrausgabe anerkennen, ihre nachträgliche Genehmigung nicht versagen dürfen, sowie auch, daß nichts sie hindert, nachträglich auch bloß nützliche Überschreitungen des Etats zu genehmigen, und daß auch der vollständige Nachweis der nützlichen Verwendung von der Verantwortlichkeit für die Überschreitung zu befreien geeignet sein kann. Hinsichtlich der Überschreitung des Ausgabeetats aber steht im Falle versagter nachträglicher Genehmigung die Sache ebenso, als wäre von Anfang an keine Vereinbarung über die Notwendigkeit der betreffenden Ausgaben erfolgt; denn die einseitige Verausgabung ist als bloße *Tatsache* zu betrachten und kann als solche das *Bewilligungsrecht* der Kammern, welches in der Notwendigkeit einer *Vereinbarung* über den Staatsbedarf besteht, nicht rückwärts vernichten. Dabei versteht es sich auch von selbst, daß, da die Etats der verschiedenen Zentralbehörden und deren Rubriken voneinander getrennt vereinbart und durch das Hauptetatsgesetz gesetzlich festgestellt werden, die Überschreitungen in dem einen Etat oder in einer Rubrik rechtlich nicht durch Ersparungen in anderen Etats oder Rubriken gedeckt oder gerechtfertigt werden können, sofern nicht hierüber eine Bestimmung besonders vereinbart und in den Staatshaushaltsetat oder in das ihn feststellende Gesetz aufgenommen ist. Unzweifelhaft ist auch, daß es der Genehmigung *eines jeden* der beiden Häuser bedarf, um die Überschreitungen für gerechtfertigt erachten zu können, so daß also jede Überschreitung bis dahin ungerechtfertigt bleibt, wo solche sowohl von dem Hause der Abgeordneten, als von dem Herrenhause nachträglich genehmigt worden ist. Dies folgt nicht bloß aus dem Ausdrucke: „Genehmigung *der* Kammern" (Abs. 1 des Art. 104 der Verfassungsurkunde), sondern ganz besonders auch aus der Natur des Zweikammersystems, wonach die Sache nicht so aufgefaßt werden kann, als müßten sich beide Kammern über die Versagung einigen; vielmehr liegt diese schon vor, wenn kein von beiden Kammern übereinstimmend gefaßter Beschluß die Anerkennung oder Bewilligung nachträglich ausspricht. Diese nachträgliche Genehmigung ist lediglich eine Ergänzung des nach Art. 99 der Verfassungsurkunde zu vereinbarenden Budgetgesetzes. Was aber die Folgen betrifft, wenn das eine oder das andere Haus die Genehmigung versagt oder wenn beide Häuser *hierin* übereinstimmen, so kann darüber kein Zweifel obwalten, daß dann die Verantwortlichkeit für die ungerechtfertigte Überschreitung demjenigen Staatsminister zur Last bleibt, welcher solche durch Unterzeichnung der betreffenden Erlasse übernommen hat[1] (Art. 44 der Verfassungsurkunde).

---

[1] Der Umstand, daß es nach jetziger Lage der Verfassungszustände an rechtlich zureichenden Mitteln fehlt, durch welche die Kammern imstande sind, der versagten Genehmigung wider die festgehaltene Ansicht der Staatsregierung, daß die Ausgabe notwendig gewesen, auch eine materielle Wirksamkeit zu verschaffen, kann im Prinzip nichts ändern, sondern zeigt nur die Notwendig-

Da übrigens auch die Nichtleistung im Staatshaushalt festgestellter Ausgaben eine Abweichung von dessen Bestimmungen enthält, so liegt der Staatsregierung auch in dieser Beziehung die Verpflichtung ob, den Kammern gegenüber ihr Verfahren zu rechtfertigen. Denn wenn diese, indem sie die betreffende Aufwendung für notwendig oder nützlich erachteten, die Ausgabe in den Etat aufgenommen haben, so steht es nicht in dem bloß einseitigen Ermessen der Staatsregierung, ob sie dieselbe leisten oder unterlassen will, sondern sie ist verbunden, die Gründe darzulegen, welche sie zur Abweichung von den etatsmäßigen Feststellungen veranlaßt haben. Den Kammern aber gebührt die Befugnis, diese Gründe ihrer Prüfung zu unterziehen, und die Staatsregierung bleibt für ihre Unterlassung verantwortlich, insofern diese Prüfung nicht zur Billigung ihrer Handlungsweise führen sollte. Die Aufnahme eines Ausgabepostens in den Etat enthält allerdings selbstverständlich keineswegs die Verpflichtung für die Staatsregierung zur Aufwendung der ihr bewilligten Mittel, sondern es ist unzweifelhaft, daß darin in erster Linie nur eine „Ermächtigung" zur Leistung der Ausgabe enthalten ist; daher bedarf es nicht der näheren Begründung, daß die Staatsregierung nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet ist, bewilligte Verwendungen zu unterlassen, wenn tatsächliche Ursachen die im Etat vorgesehene Ausgabe unstatthaft oder unnötig machen sollten, also eine Ersparnis zugunsten der Staatskasse eintreten zu lassen. Allein dies schließt nicht aus, daß auch in solchen Fällen den kontrollierenden Kammern das Recht zusteht, in jedem einzelnen Falle die Darlegung der Gründe zu verlangen, welche die Staatsregierung veranlaßt haben, die von den Kammern als notwendig oder nützlich erachtete Ausgabe zu unterlassen, und die Entscheidung über die Frage, ob diese Unterlassung gerechtfertigt gewesen sei, kann nicht dem einseitigen Ermessen der Staatsregierung unterliegen, sondern bleibt ebenso wie jede Überschreitung der etatsmäßigen Bewilligungen der Kontrolle der Kammern unterworfen, welchen die Staatsregierung auch in dieser Beziehung verantwortlich ist.

9. Bezüglich der formellen Behandlung und des Begriffes der in Abs. 1 des Art. 104 der Verfassungsurkunde gedachten Etatsüberschreitungen ist folgendes hervorzuheben:

a) Die Frage der formellen Behandlung der Etatsüberschreitungen und der außeretatsmäßigen Ausgaben ist mehrfach Gegenstand der Verhandlungen zwischen der Volksvertretung und der Staatsregierung geworden. Schon bei der Revision der oktroyierten Verfassungsurkunde v. 5. Dez. 1848 hat sich die Revisionskommission der Zweiten Kammer einstimmig dahin ausgesprochen, daß es die Pflicht der Staatsregierung sei, in allen Fällen so bald als möglich die nachträgliche Genehmigung der über den Etat hinaus eingetretenen Ausgaben, sowohl der eigentlichen Etatsüberschreitungen als auch der außerordentlichen Ausgaben, bei den Kammern nachzusuchen, und daß dies nicht bis zur Vorlegung der allgemeinen Rechnung über den Staatshaushalt aufgeschoben werden dürfe.[1] Unter Bezugnahme hierauf hat auch bei der Beratung des ersten von der Staatsregierung vorgelegten Rechenschaftsberichtes über die Staatseinnahmen und Ausgaben des Jahres

---

keit der Ergänzung der allerdings vorhandenen Lücke. Ganz ohne Mittel befinden sich indes die Kammern in dieser Beziehung nicht. Zuvörderst steht ihnen das Recht zu, sich mit einer Beschwerde (in Form einer Adresse, Art. 81 der Verf. Urk.) an den König zu wenden, welcher alsdann das Verfahren seiner Beamten mißbilligen kann. Dagegen gewährt der Art. 61 der Verf. Urk. hier — abgesehen davon, daß das darin vorbehaltene Ministerverantwortlichkeitsgesetz noch nicht erlassen worden — keinen zureichenden Schutz, weil dadurch die Minister nur wegen Verfassungsverletzung, Bestechung und Verrat angeklagt werden können, und eine von den Kammern reprobierte Etatsüberschreitung hierunter in vielen Fällen nicht wird subsummiert werden können. Soll also das hier in Rede stehende Recht der Kammern mit Erfolg wirksam gemacht werden können, so würde es unerläßlich sein, durch ein besonderes Gesetz die hierzu erforderlichen Einrichtungen zu treffen und insbesondere den Gerichtshof und das Verfahren für die Untersuchung und Entscheidung derartiger Konflikte festzustellen. — Vgl. über die Grundsätze bezüglich der Verantwortlichkeit der Minister wegen Nichteinhaltung der Etats: v. Mohl, Württemb. St.R. (2. Ausg.), Bd. I, S. 625 ff., Bd. II, S. 755 ff.

[1] Vgl. den Ber. der Rev. Komm. der 2. K. v. 18. Sept. 1849 (Druckf. 1849, Nr. 150, und Stenogr. Ber. 1849—50, Bd. I, S. 379 ff.).

1848 die Zentralbudgetkommission der Zweiten Kammer in ihrem darüber erstatteten Berichte v. 19. Febr. 1850[1] diesen Grundsatz als den in Zukunft, und zwar dergestalt zu befolgenden in Vorschlag gebracht, daß die Staatsregierung die Genehmigung durch besondere Vorlagen, in welchen ein nachträglicher Kredit gefordert wird, zu beantragen habe, und dieser Ansicht ist die Zweite Kammer in der Sitzung v. 23. Febr. 1850[2] beigetreten. Auch im Jahre 1851 beantragte die Zentralbudgetkommission des Abgeordnetenhauses in ihrem Berichte v. 25. April 1851[3], „es für zweckmäßig und erforderlich zu erklären, daß die Genehmigung zu Etatsüberschreitungen nach dem Abschlusse der Rechnungen sogleich bei dem nächsten Zusammentritte der Kammern nachgesucht werde"; nachdem auch der Finanzminister sich hiermit einverstanden erklärt hatte, erteilte die Zweite Kammer in der Sitzung v. 1. Mai 1851[4] dem Antrag ihre Zustimmung. Demgemäß legte die Staatsregierung im Jahre 1852 die Etatsüberschreitungen für die Jahre 1849 und 1850 gesondert vor. Die damalige Zentralbudgetkommission erachtete indes diesen Weg nicht für den zweckmäßigen, weil sich ohne gleichzeitige Vorlegung der allgemeinen Rechnung eine klare Übersicht nicht gewinnen lasse und weil gerade eine solche Verbindung mit der Verfassung im Einklange sei, welche in einem und demselben Artikel (104) die Frage wegen Genehmigung der Etatsüberschreitungen und die wegen Vorlegung der allgemeinen Rechnung abhandle.[5] Die Staatsregierung fügte sich dieser Ansicht, obwohl diese in der Kammer selbst nicht zur Verhandlung und Beschlußfassung gelangte, und legte seitdem die Nachweisungen der Etatsüberschreitungen stets zusammen mit der allgemeinen Rechnung vor. Als sich demnächst bei der Beratung der allgemeinen Rechnung für das Jahr 1853 im Etat des Handelsministeriums mehrere Mehrausgaben vorfanden, welche unter den Etatsüberschreitungen aufgeführt waren, ohne daß überhaupt im Etat Fonds dafür ausgesetzt waren, erhob die Budgetkommission Widerspruch gegen diese Behandlung, weil dadurch das verfassungsmäßige Recht der Volksvertretung, die Ausgaben zu genehmigen, illusorisch gemacht werde; sie sprach sich dahin aus, „daß, wenn im Laufe des Jahres Ausgaben vorkommen, welche die Regierung für notwendig und zweckmäßig erachtet und für welche im Etat gar keine Fonds ausgesetzt sind, dieselben in den nächsten Etat aufgenommen und in dieser Weise zur Genehmigung des Hauses gebracht werden müssen, oder dem letzteren bei dem nächsten Zusammentritt deshalb ein besonderes Gesetz vorgelegt werden müsse".[6] Sowohl das Abgeordnetenhaus als das Herrenhaus[7] traten dem Antrage bei, dergleichen Mehrausgaben nicht als Etatsüberschreitungen anzuerkennen; es wurde jedoch verabsäumt, über die künftige Behandlung solcher außeretatsmäßigen Ausgaben Beschluß zu fassen. Der Regierungskommissar erklärte jedoch, daß die Staatsregierung erbötig sei, dergleichen Ausgaben von den übrigen Etatsüberschreitungen getrennt ersichtlich zu machen. Dieses letztere Verfahren ist seitdem in der Regel innegehalten worden; die Budgetkommission hat es für genügend erachtet, wenn dergleichen dringende und in einzelnen Fällen unvermeidliche Mehrausgaben in dem Verzeichnisse der eigentlichen Etatsüberschreitungen, aber getrennt von diesen, aufgeführt wurden und bei deren Genehmigung durch die Landesvertretung darauf aufmerksam gemacht wurde, daß es sich hierbei nicht um eine eigentliche Etatsüberschreitung im Sinne des Art. 104 der Verfassungsurkunde handle.[8] Erst in der Session des Jahres 1862 gelangte die Frage (bei der Beratung des Gesetzentwurfs über die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer) wieder

[1] Vgl. Druckf. der 2. K. 1849—50, Nr. 585, und Stenogr. Ber. der 2. K. 1849—50, Bd. V, S. 3263—3265.

[2] Vgl. Stenogr. Ber. a. a. O.

[3] Vgl. Druckf. der 2. K. 1850—51, Nr. 276, und Stenogr. Ber. der 2. K. 1850—51, Bd. IV, S. 1233—1235.

[4] Vgl. Stenogr. Ber. der 2. K. 1850—51, Bd. II, S. 1203—1204.

[5] Vgl. den Ber. der Zentralbudgetkomm. vom 7. u. 11. Mai 1852 in den Druckf. der 2. K. 1851—52, Bd. VI, Nr. 316, S. 3—4 u. 65.

[6] Vgl. den Ber. der Budgetkomm. v. 7. April 1856 (Druckf. des A. H. 1855—56, Bd. V, Nr. 237, S. 22 ff., und Stenogr. Ber. des A. H. 1855—56, Bd. V, S. 386 ff.).

[7] Vgl. Stenogr. Ber. des A. H. über die Sitz. v. 14. April 1856, S. 1053, und Stenogr. Ber. des H. H. über die Sitz. v. 2. Mai 1856, S. 467.

[8] Vgl. die Ber. der Budgetkomm. des A. H. in den Druckf. desselben 1856—57, Bd. IV, Nr. 186, S. 44, und Stenogr. Ber. 1856—57, Bd. IV, S. 443—444, desgl. Druckf. 1857—58, Bd. III, Nr. 117, S. 46.

zur Erörterung.[1] Die Kommission zur Vorberatung dieses Gesetzentwurfs schied die eigentlichen Etatsüberschreitungen von den außerordentlichen Ausgaben, für welche der Etat keine Deckungsmittel enthält. In Beziehung auf die ersteren entschied sich die Kommission dahin, die Nachweisung derselben zur Beschlußnahme der Häuser des Landtages zugleich mit der allgemeinen Rechnung des betreffenden Jahres zu verlangen; dagegen solle die Nachweisung der außeretatsmäßigen Ausgaben spätestens im nächsten Jahre, nachdem sie entstanden sind, gefordert, und zwar solle dieselbe zur Erteilung der nachträglichen Genehmigung des Landtages dem Staatshaushaltsetat beigefügt werden. Der erwähnte Gesetzentwurf kam indes infolge der Auflösung des Abgeordnetenhauses nicht zur Beratung im Plenum und die Frage blieb abermals ungelöst. Die Budgetkommission des im Jahre 1862 neugewählten Abgeordnetenhauses hat dieselbe erneuert zum Gegenstande der Beratung gemacht und in ihrem darüber erstatteten Berichte v. 25. Juni 1862[2] dahin angetragen, „die Staatsregierung aufzufordern: a) die Nachweisung der etwaigen Etatsüberschreitungen, b) die Nachweisung sonstiger außerordentlicher Ausgaben, welche in dem Staatshaushaltsetat gar nicht vorgesehen sind, alljährlich nach erfolgtem Rechnungsschlusse in der nächsten ordentlichen Session des Landtages zur nachträglichen Genehmigung vorzulegen". Diesen Antrag hat das Abgeordnetenhaus in der Sitzung v. 5. Juli 1862 genehmigt[3] und die Staatsregierung hat sich damit einverstanden erklärt.[4] Dabei war man jedoch allerseits darüber einig, daß mit der „nachträglichen Genehmigung" nicht zugleich die Entlastung der Staatsregierung in Beziehung auf die Rechnungslegung ausgesprochen sei, sondern nur eine vorläufige Zustimmung, welche die Ausgabe an sich billige, und daß in jedem Falle die Etatsüberschreitungen und außeretatsmäßigen Ausgaben, nachdem die Rechnungen darüber der Oberrechnungskammer vorgelegen haben, später noch einmal in der allgemeinen Rechnung nachgewiesen und zur endgültigen Entlastung der Staatsregierung dem Landtag vorgelegt werden müssen.[5] Das Gesetz v. 27. März 1872 betreffend die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer[6] hat dementsprechend in §. 19, Abs. 3 bestimmt, daß den Häusern des Landtages eine Nachweisung der Etatsüberschreitungen und der außeretatsmäßigen Ausgaben jedesmal im nächsten Jahre, nachdem sie entstanden sind, zur nachträglichen Genehmigung vorzulegen, daß jedoch die Erinnerungen der Rechnungslegung durch diese Genehmigung nicht berührt werden.[7]

b) Die früher streitige Frage über den Umfang des Begriffes der „Etatsüberschreitungen" im Sinne des Abs. 1 des Art. 104 der Verfassungsurkunde[8] ist jetzt

---

[1] Vgl. den Komm. Ber. v. 7. März 1862 in den Stenogr. Ber. des A. H. 1862, Bd. II, Anl. Nr. 77, S. 494—495, und Druckf. des A. H. 1862, Nr. 87, S. 29 u. 40.

[2] Vgl. Druckf. des A. H. 1862, VII. Legisl. Per., 1. Session, Bd. II, Nr. 63, und Stenogr. Ber. des (neugewählten) A. H. 1862, Bd. V, Anl. Nr. 55, S. 402 ff.

[3] Vgl. Stenogr. Ber. des (neugewählten) A. H. 1862, Bd. I, S. 493 ff.

[4] Den in der Budgetkomm. gestellten, jedoch von dieser abgelehnten Antrag, „daß die fragliche Nachweisung unmittelbar nach dem Jahresabschlusse vorzulegen", bezeichnete die Staatsregierung als unausführbar, weil nach den bestehenden Einrichtungen im Kassenwesen und wegen der Abrechnungen mit den Zollvereinsstaaten der Abschluß der Bücher der Gen.-Staatskasse erst am 15. März erfolgen könne und demnächst die Aufstellung des Abschlusses noch längere Zeit (bis Ende März) erfordere, so daß die Vorlegung der Nachweisung nicht vor dem Monat Mai erfolgen könne, zu welcher Zeit der Schluß des Landtages entweder schon erfolgt sei, oder doch nahe bevorstehen werde. Ebenso widersprach die Staatsregierung dem gleichfalls gestellten, jedoch ebenfalls von der Budgetkomm. abgelehnten Verlangen, über die Etatsüberschreitungen und die außeretatsmäßigen außerordentlichen Ausgaben einen Nachtragsetat aufzustellen. Denn ein Etat sei ein Voranschlag, wogegen die Überschreitungen desselben Ausgaben zum Gegenstande hätten, welche über einen festgestellten Etat hinaus geleistet worden und sich auf eine bereits gelegte Rechnung gründeten. Eines Etats über diese Ausgaben bedürfe es daher nicht, sondern es komme nach Art. 104 der Verf. Urk. nur auf die nachträgliche Genehmigung derselben an, welche auf Grund einer besonderen Nachweisung erteilt werden könne.

[5] Vgl. den Komm. Ber. v. 25. Juni 1862 in den Stenogr. Ber. des A. H. 1862, Bd. V, Anl. Nr. 55, S. 404.

[6] G. S. 1872, S. 278 ff.

[7] Vgl. hierüber den Ber. der XI. Komm. des A. H. v. 30. Jan. 1872 in den Stenogr. Ber. des A. H. 1871—72, Anl. Bd. II, Aktenst. Nr. 148, S. 839 u. 857 ff.

[8] Über die früher hierüber zwischen der Staatsregierung und der Landesvertretung bestandene

durch den Abs. 1 des §. 19 des Gesetzes v. 27. März 1872 betreffend die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer entschieden. Danach sind Etatsüberschreitungen im Sinne des Art. 104 der Verfassungsurkunde alle Mehrausgaben, welche gegen die einzelnen Kapitel und Titel des nach Art. 99 a. a. O. festgestellten Staatshaushaltsetats oder gegen die von der Landesvertretung genehmigten Titel der Spezialetats stattgefunden haben, soweit nicht einzelne Titel in den Etats als übertragbar ausdrücklich bezeichnet sind und bei solchen die Mehrausgaben bei einem Titel durch Minderausgaben bei anderen ausgeglichen werden; unter dem Titel eines Spezialetats ist hier aber jede Position zu verstehen, welche einer selbständigen Beschlußfassung der Volksvertretung unterlegen hat und als Gegenstand einer solchen im Etat erkennbar gemacht worden ist.

10. Nach dem Abs. 1 des Art. 104 der Verfassungsurkunde ist zu Etatsüberschreitungen die nachträgliche Genehmigung beider Kammern erforderlich. Hieraus, in Verbindung mit dem Grundsatze, daß eine Kontinuität der Beschlüsse der Kammern nicht statthaft ist, folgt aber, daß die „nachträgliche Genehmigung" nur in einer und derselben Session erfolgen kann, nicht aber in zwei verschiedenen Sessionen in der Art, daß das eine Haus in der einen, das andere in einer anderen Session seine Genehmigung erteilt.[1] Die Prüfung und nachträgliche Genehmigung der Etatsüberschreitungen und die Entlastung der Staatsregierung wegen der allgemeinen Rechnung müssen übrigens scharf auseinandergehalten werden; denn bevor nicht die Genehmigung beider Häuser zu den Etatsüberschreitungen erfolgt ist, kann die Entlastung über die allgemeine Rechnung nicht erteilt werden, da die Etatsüberschreitungen ein integrierender Teil der allgemeinen Rechnung sind und das Abgeordnetenhaus den Entschlüssen des Herrenhauses über die Genehmigung der Etatsüberschreitungen nicht vorgreifen darf.

Die Form, in welcher die nachträgliche Genehmigung der Kammern zu vorgekommenen Etatsüberschreitungen erteilt wird, ist die, daß die diese Genehmigung aussprechenden Beschlüsse der Kammern dem Staatsministerium zugefertigt werden.[2]

11. Auf diejenigen Fonds, die im Etat ganz oder zum Teil als Dispositionsfonds, Fonds zu unvorhergesehenen Ausgaben oder mit ähnlichen allgemeinen Zweckbestimmungen bezeichnet sind, dürfen, sofern nicht in einem Spezialetat dies für einen besonderen Fall bestimmt ist, keine Ausgaben angewiesen werden, die unter einen anderen Etatstitel fallen (Gesetz v. 11. Mai 1898, §. 32).

12. Ausgabebeträge, über welche von einem bestimmten Zeitpunkt ab oder nach Eintritt eines bestimmten Ereignisses nicht weiter verfügt werden darf, sind im Etat als künftig wegfallend zu bezeichnen (ebenda §. 33, dazu die näheren Ausführungsvorschriften §§. 34, 35).

Meinungsverschiedenheit, welche jetzt nicht mehr von praktischem Interesse ist, vgl. die besonderen Mitteilungen in der 3. Aufl. dieses Werkes, Bd. I, Abt. 1, §. 66, zu II, S. 420—424. — Vgl. auch die Motive zu den §§. 17 u. 18 des Entw. der Ob. Rechn. K., Ges. v. 27. März 1872, in den Stenogr. Ber. des A. H. 1871—72, Anl. Bd. I, Aktenst. Nr. 21, S. 140, und den Ber. der Komm. des A. H. v. 30. Jan. 1872, in den Stenogr. Ber. desselben 1871—72, Aktenst. Nr. 148, S. 839, Sp. 2 u. S. 856 ff.

[1] Diesen Grundsatz hat die Budgetkomm. des A. H. in dem Ber. v. 16. Mai 1863 (Drucks. 1863, VII. Legisl. Per., 1. Session, Bd. IV, Nr. 170, und Stenogr. Ber. 1863, Bd. V, Anl. Nr. 138, S. 1176) angenommen, wogegen der Kommissar des Fin. Min. die Ansicht aussprach, daß die Staatsregierung sich mit jedem der beiden Häuser besonders vereinbaren, und daß dies auch in verschiedenen Sessionen geschehen könne. Der letzteren Meinung auch Arndt, Verf. Urk., S. 356.

[2] Die nachträgliche Genehmigung vorgekommener Etatsüberschreitungen ist rechtlich eine das abgelaufene Budgetgesetz ergänzende und abändernde Vereinbarung der Kammern mit der Staatsregierung, und es würde daher der richtige Weg der sein, diese Vereinbarung der drei Faktoren der Gesetzgebung in der Form eines das Etatsgesetz ergänzenden Nachtragsgesetzes auszusprechen und zu publizieren. Diese Ansicht hat auch die Budgetkomm. des A. H. in dem Ber. v. 16. Mai 1863 (Drucks. 1863, VII. Legisl. Per., 1. Session, Bd. IV, Nr. 170, und Stenogr. Ber. 1863, Bd. V, Anl. Nr. 137, S. 1167) für die richtige angenommen, jedoch einstweilen davon Abstand genommen, einen Antrag in dieser Rücksicht zu stellen. Über die entgegengesetzte Ansicht der Staatsregierung vgl. oben S. 121, Note 4.

13. Verträge für Rechnung des Staates sind nur abzuschließen nach vorheriger öffentlicher Ausbietung; Ausnahmen sind nur zulässig nach der Natur des Geschäftes oder durch ministerielle Anordnung für einen einzelnen oder bestimmte Kategorien von Fällen. Die Abänderung oder Aufhebung abgeschlossener Verträge zum Nachteil des Staates ist nur mit königlicher Genehmigung, und wenn der Vertrag der Zustimmung des Landtages bedurfte, mit dessen Zustimmung zulässig (§. 37).

C) Nichtzustandekommen des Staatshaushaltsgesetzes.[1]

Indem Art. 99 der Verfassungsurkunde bestimmt, daß „alle Einnahmen und Ausgaben des Staates für jedes Jahr im voraus veranschlagt und auf den Staatshaushaltsetat gebracht werden müssen", und daß „letzterer jährlich durch ein Gesetz festgestellt wird", geht er von der Voraussetzung aus, daß eine Vereinbarung zwischen der Staatsregierung und den beiden Häusern des Landtages zustande kommen muß; dagegen schweigt die Verfassungsurkunde ganz über den möglichen Fall, daß eine solche Vereinbarung vor dem Beginn des neuen Finanzjahres nicht zustande kommt. Die Frage, welche Wirkungen dies hat, bildet einen der wichtigsten Streitpunkte des preußischen Verfassungsrechtes.[2]

1. Obgleich der Konflikt der Staatsgewalten über diese Frage erst dadurch zu einem brennenden geworden ist, daß das Haus der Abgeordneten in dem von der Staatsregierung vorgelegten Staatshaushaltsetat für das Jahr 1862 die von der Regierung geforderten Kosten für die Reorganisation des Heeres abgesetzt hatte, findet doch der Streit schon in der früheren Zeit seinen Ursprung, und das Verständnis der Streitfrage ist mit durch die Kenntnis der geschichtlichen Entwicklung bedingt. Diese Darstellung ist daher vorauszuschicken.

Nachdem das Gesetz v. 6. April 1848 über einige Grundlagen der preußischen Verfassung[3] (§. 6) die Zustimmung erteilt hatte, daß den künftigen Vertretern des preußischen Volkes jedenfalls die Zustimmung zu allen Gesetzen sowie zur Feststellung des Staatshaushaltsetats und das Steuerbewilligungsrecht zustehen solle, enthielt zur Ausführung dieser Zusage der von der Staatsregierung vorgelegte Verfassungsentwurf v. 20. Mai 1848 in den §§. 70 und 71 die Bestimmungen: a) daß alle Einnahmen und Ausgaben des Staates für jedes Jahr im voraus zu veranschlagen und auf den Staatshaushaltsetat zu bringen sind, welcher jährlich durch ein Gesetz festzustellen ist, b) daß Steuern und Abgaben für die Staatskasse nur, soweit sie in den Staatshaushaltsetat aufgenommen oder durch besondere Gesetze angeordnet sind, erhoben

---

[1] Vgl. hierüber Lasker, „Was geschieht, wenn das Etatsgesetz nicht zur Vereinbarung gelangt?" in Oppenheims Deutschen Jahrb. für Politik u. Lit., Bd. IV, S. 41 ff. und in der Schrift: „Zur Verfassungsgeschichte Preußens", S. 355 ff.; Unser Finanzrecht 1866, bei A. Paul u. Komp.; Laband, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preuß. Verf. Urk. unter Berücksichtigung der Verf. des Nordd. Bundes, 1871 (Sonderabdruck aus Behrends Zeitschr. für Gesetzgeb. u. Rechtspflege in Preußen, Bd. IV, S. 625 ff.); dazu Rezens. von Zachariä, in den Götting. gelehrten Anzeigen, Jahrg. 1871, Stück 10, S. 361 ff.; Laband, Das Finanzrecht des D. Reiches, in Hirths Annal., Jahrg. 1873, S. 405 ff., in dem Abschn. von den Wirkungen des Etatsgesetzes, S. 548 ff.; derselbe, Staatsrecht[4], IV, S. 481 ff., 507 ff.; Gneist, Budget u. Gesetz nach dem konstit. Staatsrecht Englands, 1867; derselbe, Gesetz u. Budget, 1879; Das englische Budgetrecht, in Grenzboten, Jahrg. XXVI, Nr. 15, S. 41 ff.; Sieben Worte der Verfassung, in Haymes Preuß. Jahrb., Bd. XI, S. 162 ff.; Der preuß. Landtag von 1865, in der Deutschen Vierteljahrsschrift, Jahrg. 1866, S. 21 ff.; Das Finanzgesetz nach der preuß. Verfassung, in Glasers Jahrb. für Gesellschafts- u. Staatswissenschaften, Jahrg. I, Bd. 1, S. 199 ff.; v. Schulze, Pr. St. R., Bd. II, S. 41 ff.; G. Meyer-Anschütz, Lehrb., §. 207, S. 751 ff., bes. 763 f.; Zorn, Staatsrecht[2], I, S. 436 ff., bes. 453 ff.; Fricker, Gesetz u. Budget, in Tübinger Zeitschr., S. 405 ff. Weitere Literatur bei Meyer-Anschütz a.a.O., S. 763 f. in den Anm.

[2] v. Rönne, auf dessen Ansicht über die Streitfrage der Abgeordn. v. Forckenbeck (als Berichterstatter der Budgetkomm. des A. H.) in seinem mündlichen Berichte v. 6. Okt. 1862 (vgl. Stenogr. Ber. des A. H. 1862, Bd. IV, S. 2095) Bezug genommen, hatte sich bereits vor dem Eintritte des Verfassungskonfliktes (in der 1. Ausg. dieses Werkes, Bd. I, S. 245 ff.) über die hier in Rede stehende Frage in derselben Weise ausgesprochen wie jetzt.

[3] G. S. 1848, S. 87.

werden dürfen. Diese Bestimmungen nahm der Verfassungsentwurf der Kommission der Nationalversammlung (Art. 96 und 97) wörtlich auf; es wurde anerkannt, daß in der alljährlichen öffentlichen Feststellung des Budgets durch ein Gesetz als einzige Richtschnur der Finanzverwaltung und in der Bewilligung der Steuern und Abgaben durch Gesetze die Grundsätze beachtet seien, auf welchen die konstitutionelle Ordnung der Finanzverwaltung beruhen müsse.[1] Ebenso nahm die oktroyierte Verfassungsurkunde v. 5. Dez. 1848 (Art. 98 und 99)[2] jene beiden Artikel unverändert auf. Unter den später folgenden „allgemeinen Bestimmungen" war jedoch (Art. 108) noch der Satz hinzugefügt, daß „die bestehenden Steuern und Abgaben forterhoben werden, bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden". Das Verhältnis dieses Zusatzes zu jenen Artikeln bildete bei der Revision der Verfassung die Hauptschwierigkeit. Von der einen Seite wurde jener Zusatz als eine rein vorübergehende Bestimmung angesehen, wie er auch in dem Entwurfe der Kommission der Nationalversammlung unter den Übergangsbestimmungen gestanden hatte, um dem Zweifel vorzubeugen, als ob bis zur vollendeten Revision der Steuergesetzgebung die bisherigen Steuern fortzuentrichten seien. Von anderer Seite wurde der Art. 108 dahin verstanden, daß der Steuermodus bis zur Änderung im Wege der Gesetzgebung feststehe, dagegen die Frage, ob nach diesem Steuermodus in einem bestimmten Jahre die Steuern wirklich zu erheben seien, alljährlich bei der Feststellung des Budgets entschieden werden müsse. Von noch anderer Seite wurde der Art. 108 wörtlich dahin verstanden, daß alle bisherigen oder auch die zurzeit bestehenden Steuern so lange fortzuerheben seien, bis sie durch ein Gesetz geändert würden. Die Zweite Kammer beschloß in den Sitzungen vom 25. und 26. Sept. 1849[3], den Zusatzartikel 108 zu streichen, die beiden Hauptartikel dagegen mit einigen Fassungsänderungen beizubehalten und namentlich mit folgenden Zusätzen: „a) Wenn sich die Festsetzung des Staatshaushaltsetats für die nächste Etatsperiode über den Anfang derselben verzögern sollte, so bleibt der zuletzt vollzogene Etat bis zu dieser Festsetzung — jedoch höchstens vier Monate — in Kraft. b) Tritt diese Verzögerung dadurch ein, daß sich beide Kammern über den Etat nicht vereinigen können, so werden die bisher bewilligten Steuern so lange forterhoben, bis die Einigung erfolgt ist." Die Erste Kammer beschloß dagegen in den Sitzungen vom 19. und 20. Okt. 1849[4] die Beibehaltung des Art. 108 in unveränderter Stellung; auch ergaben sich über die zusätzlichen Bestimmungen mehrfache Meinungsverschiedenheiten; insbesondere machte sich die Ansicht geltend, daß im Falle einer verzögerten Etatsfeststsetzung eine Verlängerung des früheren Etats auf nur vier Monate für zu kurz zu erachten sei, um die Regierung gegen Lähmung zu schützen. Deshalb wurde der Zusatz angenommen, daß, „wenn sich die Feststellung des Etats für die nächste Etatsperiode über den Anfang derselben verzögern sollte, der zuletzt vollzogene Etat bis zu dieser Festsetzung — jedoch höchstens zwölf Monate — in Kraft bleiben solle". Da eine Einigung beider Kammern nicht herbeizuführen war, blieb es schließlich bei den Bestimmungen der Art. 98, 99 und 108 der oktroyierten Verfassungsurkunde v. 5. Dez. 1848, welche in unveränderter Wortfassung und Reihenfolge in die Verfassungsurkunde v. 31. Jan. 1850 übergegangen sind, in welcher sie gegenwärtig die Art. 99, 100 und 109 bilden. Als nun bereits im ersten Jahre nach Erlaß der Verfassungsurkunde v. 31. Jan. 1850 der (seitdem chronisch gewordene) Übelstand der Verspätung des Zustandekommens des Staatshaushaltsetats eintrat, hatte das Staatsministerium zur Beseitigung der Zweifel, ob und wieweit es verfassungsmäßig statthaft sei, vor erfolgter gesetzlicher Feststellung des Staatshaushaltsetats über die in denselben vorläufig aufgenommenen Ausgabefonds zu verfügen, am 16. Dez. 1850 folgenden Beschluß[5] gefaßt: „a) daß diejenigen Ausgaben der laufenden Verwaltung (Ordinarium), welche aus

---

[1] Vgl. v. Rönne, Verf. Urk., S. 187, Anm. 1 (zu Art. 99 u. 100 der Verf. Urk.).

[2] G. S. 1848, S. 388.

[3] Vgl. Stenogr. Ber. der 2. K. 1849—50, Bd. I, S. 399 ff.

[4] Vgl. Stenogr. Ber. der 1. K. 1849—50, Bd. III, S. 1147 ff.

[5] Vgl. diesen Beschl. in den Drucks. des A. H. 1851, Nr. 124, und in den Stenogr. Ber. dess. 1850—51, Bd. I, S. 330—331 und 1861, Bd. V, S. 630.

dem durch das abgelaufene Budgetgesetz festgestellten Staatshaushaltsetat des letztverflossenen Jahres unverändert in den Entwurf zum Etat des neu angetretenen Jahres übergegangen sind, ohne besonderen Nachweis ihrer Notwendigkeit sofort zahlbar gemacht werden können; b) daß alle übrigen in den Entwurf des neuen Staatshaushaltsetats vorläufig aufgenommenen Ausgaben, also namentlich die der laufenden Verwaltung (Ordinarium) angehörigen Ausgabeerhöhungen und alle zur Bestreitung außerordentlicher Bedürfnisse bestimmten Ausgabefonds (Extraordinarium) nur dann angewiesen werden dürfen, wenn entweder eine rechtliche Verpflichtung zur Zahlung besteht, oder die Ausgabe nach dem Ermessen des Verwaltungschefs ohne Gefahr für den geregelten Gang der Verwaltung oder für andere wichtige Staatsinteressen nicht ausgesetzt werden kann". Die Begründung zu diesem Staatsministerialbeschluß bemerkt, „daß aus der in Art. 109 der Verfassungsurkunde sanktionierten Forterhebung der bestehenden Steuern die Befugnis der Regierung, diese Steuern zu den Staatsbedürfnissen zu verwenden, von selbst folge, daß die Entscheidung darüber, welche Ausgaben bis zur erfolgten gesetzlichen Feststellung des Ausgabeetats als unzweifelhafte und dringende Staatsbedürfnisse anzusehen sind, jedem Verwaltungschef innerhalb seines Departements zustehe, und daß für die Notwendigkeit derjenigen in den neuen Etatsentwurf aufgenommenen Ausgaben, welche der laufenden Verwaltung angehören (Ordinarium) und lediglich aus dem vorjährigen festgestellten Etat übernommen sind, eine durch die verfassungsmäßig erfolgte Feststellung dieses Etats begründete Vermutung spreche". Dieser Beschluß sowie seine Begründung fand jedoch in der Zweiten Kammer den entschiedensten Widerspruch.[1] Es wurde (von dem Abgeordneten Simson und Gen.) der Antrag gestellt, „daß die Kammer, zur Wahrung ihrer verfassungsmäßigen Rechte, die Erklärung abgeben möge, daß das Staatsministerium, solange nicht die gesetzliche Feststellung des Staatshaushaltsetats erfolge, oder doch eine ausdrückliche Zustimmung der Kammern zu einer provisorischen Verlängerung des zuletzt vereinbarten Staatshaushaltsetatsgesetzes für einen Teil des nächstfolgenden Jahres erwirkt worden, nach Art. 99 der Verfassungsurkunde gesetzlich nicht berechtigt sei, für das nächstfolgende Etatsjahr Ausgaben anweisen und leisten zu lassen".[2] Denn es gebe nur einen Rechtstitel für die Verausgabung der Steuern und Staatseinkünfte, nämlich den gesetzlich festgestellten Ausgabeetat des Jahres; von einer Geltung des Staatshaushaltsetats könne, eben weil er ein Gesetz sei, nicht die Rede sein vor seiner Publikation; mit dem Ablaufe des Etatsjahres, für welches das Gesetz erlassen worden, erlösche es von selbst, wie denn auch bei der Revision der Verfassung von beiden Kammern anerkannt worden sei, daß ohne eine durch die Verfassung gebilligte Verlängerung mit dem letzten Tage des Rechnungsjahres der Ausgabeetat zu gelten aufhöre, indem sonst die Staatsregierung es in ihrer Hand haben würde, durch versagte Zustimmung zu dem neuen Finanzgesetze das alte beliebig zu verlängern.[3] Der Finanzminister v. Rabe gab jedoch in der Sitzung v. 25. Febr. 1851[4] die Er-

---

[1] Vgl. die Verhandl. der 2. K. vom 24. und 25. Febr. 1851 (Stenogr. Ber. der 2. K. 1850—51, Bd. I, S. 327—361).

[2] Vgl. Drucks. der 2. K. 1850—51, Nr. 111.

[3] Vgl. die Rede des Abgeordn. Simson in den Stenogr. Ber. der 2. K. 1850—51, Bd. I, S. 327 ff. — In gleichem Sinne äußerten sich auch viele andere Redner (vgl. insbes. die Reden der Abgeordn. v. Beckerath, a. a. O., S. 333; Beseler, a. a. O., S. 339, und Frhrn. v. Vincke, a. a. O., S. 348). Auch hat schon damals der im übrigen einen abweichenden Standpunkt einnehmende Abgeordn. v. Bodelschwingh (Hagen) die Frage in demselben Sinne aufgefaßt, indem er (a. a. O., S. 344) insbes. ausführte, „daß der Art. 99 der Verf. Urk. nicht anders verstanden werden könne, als daß die einzige gesetzliche Basis der Staatsausgaben der durch ein Gesetz festgestellte Etat sei, und daß also alle Ausgaben, die nicht auf einem solchen beruhen, der gesetzlichen Basis entbehren". Nur von zwei Abgeordneten wurde der grundsätzliche Widerspruch erhoben, „vor der Verfassung habe die Staatsregierung den Etat allein festzustellen gehabt; dieser unzweifelhafte Rechtsgrundsatz finde jetzt nach der Verfassung in denjenigen Ausnahmefällen noch statt, wo ein Etat nicht zustande kommen könne" (v. Kleist-Retzow, a. a. O., S. 335—337), und „was geschehen solle, wenn ein Etatsgesetz nicht zustande komme, darüber schweige die Verfassung gänzlich; sie sage nirgends, daß in einem solchen Falle das frühere Recht der Regierung, Ausgaben aus den Staatsmitteln zu machen, abgeschafft sei" (v. Bismarck, a. a. O., S. 337—339).

[4] Vgl. Stenogr. Ber. der 2. K. 1850—51, Bd. I, S. 346—347.

klärung ab, „daß die Staatsregierung in keiner Weise die Rechte der Kammern in bezug auf die Feststellung des Etats durch den Staatsministerialbeschluß v. 16. Dez. 1850 habe in Frage stellen, und durch denselben über ein Prinzip der Kammer gegenüber nicht habe entscheiden wollen". Mit Rücksicht hierauf nahm die Zweite Kammer eine motivierte Tagesordnung dahin an, „daß durch diese Erklärung des Ministeriums jede Besorgnis gegen eine die Rechte der Kammern beeinträchtigende Interpretation des Art. 99 der Verfassungsurkunde beseitigt und demnach der Antrag des Abgeordneten Simson in seinem wesentlichen Zwecke als erledigt zu betrachten sei".[1] Die Staatsregierung hielt aber dessenungeachtet an den Grundsätzen des Staatsministerialbeschlusses v. 16. Dez. 1850 fest. In der Sitzungsperiode des Jahres 1860 wurde sodann auf den Antrag des Abgeordneten Reichensperger von dem Abgeordnetenhaus der Staatsregierung gegenüber in einer Resolution die Erwartung ausgesprochen, „daß dieselbe das Erforderliche veranlassen werde, damit künftighin die Einnahmen und Ausgaben des Staates nur auf Grund eines durch die Landesvertretung für das betreffende Etatsjahr bereits verfassungsmäßig bewilligten Staatshaushaltsetats bewirkt werden".[2] Bei der Beratung hierüber hatte aber der Finanzminister v. Patow erklärt, „daß die Staatsregierung zwar anerkenne, daß sich die Angelegenheit der Form nach nicht in korrekter Lage befinde, daß jedoch ein materieller Nachteil bei dem bisherigen Verfahren nicht vorhanden sei; genehmigte dauernde Ausgaben würden fortgeleistet, außerordentliche Ausgaben dagegen nicht geleistet, bevor sie genehmigt seien; es bestehe also nur das allerdings gewichtige Bedenken, daß dieser Zustand mit der Verfassungsurkunde sich nicht im Einklang befinde".[3] Im Verlaufe des Jahres 1862 führten indes die Differenzen des Abgeordnetenhauses mit der Staatsregierung über den Etat der Militärverwaltung zu einem vollständigen Konflikte über die Frage. Die Veranlassung hierzu gab die Beratung des Berichtes der Budgetkommission des Abgeordnetenhauses über den gedachten Etat.[4] Es war dabei zunächst ein die Rechte des Abgeordnetenhauses verwahrender Antrag der beiden Abgeordneten Reichensperger gestellt worden[5], welcher indes nicht die Zustimmung des Hauses gefunden hatte.[6] In der Budgetkommission des Abgeord-

---

[1] Vgl. a. a. O., S. 360—361.

[2] Vgl. Stenogr. Ber. des A. H. über die Sitz. v. 29. März 1860, Bd. II, S. 675—676, und Bd. IV, S. 532, Nr. 72, desgl. Drucks. 1860, Nr. 42.

[3] Vgl. den Bericht der Budgetkomm. des A. H. v. 22. März 1860, Stenogr. Ber. des A. H. 1860, Bd. IV, S. 533, Nr. 73, und Drucks. dess. 1860, Nr. 151. — Über die ergebnislosen Versuche zur Herbeiführung einer Abänderung des Art. 99 der Verf. Urk. zur Beseitigung des in Rede stehenden verfassungswidrigen Zustandes vgl. §. 118, oben S. 109.

[4] Vgl. den Bericht der Budgetkomm. v. 2. Sept. 1862 in den Drucks. des A. H. 1862, VII. Legisl. Per., 2. Session, Bd. IV, Nr. 138, und Stenogr. Ber. dess. 1862, Bd. VII, S. 1173 ff., Anl. Nr. 126.

[5] Vgl. den in der Sitz. v. 12. Sept. 1862 (Stenogr. Ber. des A. H. 1862, Bd. III, S. 1612) eingebrachten Antrag der beiden Abgeordneten Reichensperger in den Drucks. des A. H. 1862, VII. Legisl. Per., 2. Session, Bd. V, Nr. 147, und Stenogr. Ber. dess. 1862, Bd. VII, S. 1351, Nr. 118, welcher dahin ging, „daß die Staatsregierung aus dem Staatshaushaltsetat des Vorjahres (1861) nicht die Berechtigung habe entnehmen können, die in diesem Etat als einmalige und außerordentliche Ausgaben zur Aufrechthaltung der Kriegsbereitschaft des Heeres ausgeworfenen Ausgabenbeträge ohne vorherige Zustimmung der Landesvertretung, bzw. ohne nachträgliche Einholung einer Indemnitätserklärung der letzteren in dem nächstfolgenden Etatsjahre (1862) weiter anzuweisen, bzw. zu realisieren, und daß daher die Staatsregierung zur Beantragung dieser Indemnitätserklärung oder doch zur Anerkennung ihrer desfallsigen Verpflichtung zu veranlassen".

[6] Vgl. die Verhandl. darüber in der Sitz. des A. H. v. 16. Sept. 1862 in den Stenogr. Ber. 1862, Bd. III, S. 1717—1723. Sowohl in den Motiven des Antrages, als bei der Plenarberatung wurde von dem Antragsteller auch darauf hingewiesen, daß die Staatsregierung den Grundsatz, daß sie aus früheren Budgetbewilligungen wenigstens kein Recht auf fernere Leistung von Ausgaben, die bisher nur im Extraordinarium bewilligt worden, herleiten könne, schon in dem im Jahre 1861 von ihr eingebrachten Gesetzentwurfe anerkannt habe, der einen Zusatz zum Art. 99 der Verf. Urk. dahin beantragte, „daß im Falle der Verzögerung der Festsetzung des Staatshaushaltsetats über den Anfang der Etatsperiode der frühere Etat hinsichtlich der Einnahmen und der fortlaufenden ordentlichen Ausgaben bis zu dieser Festsetzung — jedoch höchstens 6 Monate — in Kraft bleiben solle" (vgl. den [abgelehnten] Gesetzentwurf nebst Motiven in den Drucks. des A. H. 1861, Nr. 124, und in den Stenogr. Ber. dess. 1861, Bd. V, S. 627).

netenhauses[1] erklärte dann aber die Staatsregierung ihren nunmehr angenommenen Standpunkt dahin, „daß die dem Art. 99 der Verfassungsurkunde bisher gegebene Auslegung mit der zwölfjährigen konstitutionellen Praxis des Landes im Widerspruche stehe und auf einer von der Staatsregierung nicht geteilten Interpretation beruhe", und „ein ausschließliches Bewilligungsrecht stehe dem Abgeordnetenhause auf Grund des Art. 99 nicht zu; der Ausdruck ‚bewilligen' komme in der Verfassung gar nicht vor; in derselben herrsche überall das Prinzip der Vereinbarung über jedes Gesetz, also auch über das Budgetgesetz. Jeder der drei Faktoren habe das Recht, ein Budgetgesetz zu verwerfen, und die Krone habe keineswegs die Verpflichtung, das von ihr vorgelegte Budgetgesetz in der Gestalt, wie es aus den Amendements und Beschlüssen des Abgeordnetenhauses hervorgegangen, zu genehmigen. Da das Zustandekommen des Budgetgesetzes die Zustimmung der drei Faktoren voraussetze, so sei tabula rasa vorhanden, wenn ein Faktor die Zustimmung verweigere. Daraus folge ein Notrecht der Staatsregierung, die Verwaltung ohne ein solches weiterzuführen. Was in der Verfassung nicht ausdrücklich den anderen Faktoren der Gesetzgebung übertragen worden, sei ein Recht der Krone geblieben. Eine authentische Interpretation des Art. 99 könne von dem Abgeordnetenhause nicht einseitig gegeben werden".[2] Der hiernach von der Staatsregierung eingenommene veränderte Standpunkt veranlaßte nunmehr das Haus der Abgeordneten zu einer förmlichen Verwahrung der Rechte der Volksvertretung bezüglich ihres Budgetrechtes.[3] In dem Beschlusse v. 7. Okt. 1862 erklärte das Haus (indem es zugleich an die Staatsregierung die Aufforderung zur rechtzeitigen Vorlegung des Staatshaushaltsetats für das bevorstehende neue Etatsjahr richtete), „daß es verfassungswidrig sei, wenn die Staatsregierung eine Ausgabe verfügt, welche durch einen Beschluß des Hauses der Abgeordneten definitiv und ausdrücklich abgelehnt worden ist".[4] In den Gründen dieses Beschlusses wird ausgesprochen, „daß alle Ausgaben des Staates verfassungsmäßig

---

[1] Die Budgetkomm. war nämlich beauftragt worden, über die Erklärung, mit welcher die Staatsregierung den von ihr bereits eingebrachten Staatshaushaltsetat für das nächstfolgende Etatsjahr (1863) wieder zurückgezogen hatte, Bericht zu erstatten.

[2] Vgl. diese von dem interimistischen Ministerpräsidenten v. Bismarck in der 94. Sitz. der Budgetkomm. des A. H. v. 30. Sept. 1862 im Namen der Staatsregierung abgegebene Erklärung in den Stenogr. Ber. des A. H. 1862, Bd. VIII, S. 1609, und Druckf. dess. 1862, VII. Legisl. Per., 1. Session, Bd. V, Anl. Nr. 167, S. 11. Es ist dies dieselbe Ansicht, welche der Ministerpräsident v. Bismarck bereits als früherer Abgeordneter in der 29. Sitz. der 2. K. v. 24. Febr. 1851 (Stenogr. Ber. der 2. K. 1850—51, Bd. I, S. 337 ff.) entwickelt hatte, indem er zu zeigen suchte, „daß, da die Regierung vor Emanation der Verf. Urk. allein das Recht gehabt habe, unbeschränkt über die Verteilung und Verwendung der Staatsgelder zu disponieren, sie in diesem Rechte seitdem nur insoweit beschränkt worden sei, als es durch den Art. 99 der Verf. Urk. geschehen sei. Die Regierung habe danach nur die Pflicht, den Staatshaushaltsetat vorzulegen; die Feststellung desselben hänge von der Regierung nicht ab. Die Verf. Urk. schweige aber darüber, was geschehen solle, wenn das Gesetz hierüber nicht zustande komme; sie bestimme nicht, daß in einem solchen Falle das frühere Recht der Regierung, Ausgaben aus den Staatsmitteln zu machen, abgeschafft sei. Der Art. 99 schließe durchaus nicht aus, daß in diesem Falle das Etatsgesetz des Vorjahres so lange fortbestehen bleibe, bis dasjenige für das nächste Jahr vereinbart worden; vielmehr hätte, um das Gegenteil annehmen zu können, der Abs. 2 des Art. 99 bestimmen müssen, daß der Etat jährlich durch ein Gesetz festgesetzt werden solle, welches nur auf ein Jahr Gültigkeit haben solle." Ähnlich folgerte in derselben Sitzung der damalige Abgeordn. v. Kleist-Retzow (a. a. O., S. 335—337). Der Abgeordn. v. Bodelschwingh (Hagen) erwiderte hierauf in der nächstfolgenden Sitz. v. 25. Febr. 1851, „daß er es nicht der Mühe wert halte, diese Interpretation durch Widerlegung zu entkräften" (a. a. O., S. 344), und fügte am Schlusse seiner Rede hinzu: „Wenn das Staatsministerium eine Interpretation des Art. 99 adoptieren sollte, wie wir sie gestern gehört haben, dann würde ich den Antrag auf eine bloße Wahrung der Rechte nicht für zureichend halten; dann würde ich der Meinung sein, daß die Kammer andere Schritte tun müßte, ihre Rechte zu wahren, Schritte, die entweder bestimmt zum Ziele oder zur Auflösung führten" (a. a. O., S. 346).

[3] Vgl. die Verhandl. des A. H. in der 60. u. 61. Sitz. v. 6. u. 7. Okt. 1862 in den Stenogr. Ber. 1862, Bd. IV, S. 2093—2153, und den diesen Verhandl., wie dem Beschl. des Hauses v. 7. Okt. 1862 zugrunde liegenden Ber. der Budgetkomm. v. 1. Okt. 1862 das., Bd. VIII, S. 1606 ff., und Druckf. des A. H. 1862, VII. Legisl. Per., 1. Session, Bd. V, Nr. 167.

[4] Das A. H. hat vor der Fassung dieses von der Budgetkomm. beantragten Beschlusses das dazu gestellte Amendement der Abgeordn. Frhrn. v. Vincke und Gen. (Druckf. des A. H. 1862,

(Art. 99) nur auf Grund des für jedes Jahr im voraus zu vereinbarenden Etatsgesetzes oder ausnahmsweise auf Grund besonderer Gesetze bzw. besonderer Bewilligungen des Landtages geleistet oder gerechtfertigt werden können, und daß daher die Staatsregierung nicht berechtigt sei, auf Grund eines für ein früheres Jahr festgestellten Staatshaushaltsetats in einem nachfolgenden Jahre Ausgaben zu bestreiten". Ohne diesem Beschlusse des Abgeordnetenhauses weitere Folge zu geben, wurde die Session des Jahres 1862 geschlossen und die Finanzverwaltung bis zum Ende des Jahres 1862 ohne Staatshaushaltsetat fortgeführt. In der wiedereröffneten Session vom Januar 1863 beschränkte die Staatsregierung sich auf die Abgabe der Erklärung, „daß sie in Ermangelung eines gesetzlich festgestellten Staatshaushaltsetats nicht habe unterlassen dürfen, alle diejenigen Ausgaben zu bestreiten, welche zur ordnungsmäßigen Fortführung der Verwaltung, sowie zur Erhaltung und Förderung der bestehenden Staatseinrichtungen und der Landeswohlfahrt notwendig gewesen seien".[1] Das Haus der Abgeordneten beschloß nunmehr den Erlaß einer Adresse an den König[2]; in dieser wurde ausgesprochen, „daß das Staatsministerium das in Art. 99 der Verfassungsurkunde gewährleistete oberste Recht der Volksvertretung — das Recht der Ausgabenbewilligung — verletzt habe, indem dasselbe verfassungswidrig die Verwaltung ohne gesetzlichen Etat fortgeführt und sogar, entgegen der bestimmten Erklärung des Hauses der Abgeordneten, solche Ausgaben verfügt habe, welche durch Beschlüsse des Hauses definitiv und ausdrücklich abgelehnt worden". Bei den Beratungen darüber legte der Ministerpräsident v. Bismarck den Standpunkt der Staatsregierung in folgender Weise dar[3]: „Das Haus der Abgeordneten könne durch seinen alleinigen Beschluß das Budget weder in seiner Hauptsumme, noch in seinen Einzelheiten endgültig feststellen, noch durch seine Beschlüsse über den Staatshaushaltsetat den Bestand und die Organisation der Armee festsetzen. Durch die vorgeschlagene (und demnächst beschlossene) Adresse würden dem königlichen Hause seine verfassungsmäßigen Regierungsrechte abgefordert, um sie der Majorität des Abgeordnetenhauses zu übertragen. Diese Forderung kleide das Haus in eine Form ein, daß es die Verfassung verletzt erkläre, insoweit die Krone und das Herrenhaus sich seinem Willen nicht fügten. Dem Hause sei bekannt, daß das Ministerium auf Befehl des Königs handle und namentlich diejenigen Regierungsakte, in welchen das Haus eine Verfassungsverletzung erblicke, in diesem Sinne vollzogen habe. Man verdecke die Tatsache, daß das Haus sich im Kampfe mit der Krone um die Herrschaft des Landes befinde und nicht im Kampfe mit dem Ministerium. Zum Zustandekommen eines jeden Gesetzes, also auch

---

VII. Legisl. Per., 1. Session, Bd. V, Nr. 173, S. 1, und Stenogr. Ber. dess. 1862, Bd. VIII, Anl. Nr. 152, S. 1610) abgelehnt, welches in seinen Erwägungsgründen, insoweit es sich um die Verfassungsfrage handelt, mit dem Antrage der Budgetkomm. auf demselben Boden steht. Dies Amendement spricht nämlich aus: a) „daß nach dem Wortlaute und dem klaren Sinne des Art. 99 der Verf. Urk. alle Staatsausgaben durch ein Gesetz festgestellt werden müssen, und daß daher eine Berechtigung zur Leistung solcher Ausgaben der Landesvertretung gegenüber nicht existiert, bevor sie durch ein Gesetz festgestellt worden sind; b) daß das bisherige Verfahren, wonach bei dem Beginne eines jeden Jahres die durch das Staatshaushaltsetatsgesetz des vorhergehenden Jahres festgestellten fortdauernden Ausgaben bis zur gesetzlichen Feststellung des neuen Staatshaushaltsetats einstweilen fortgeleistet worden sind, bis jetzt niemals als ein verfassungsmäßiges anerkannt, vielmehr von allen Faktoren der Gesetzgebung zugegeben worden ist, daß es eine der nachträglichen Genehmigung der Landesvertretung bedürfende Abweichung von dem verfassungsmäßigen Verfahren enthalte; c) daß dies bisherige Verfahren sich stets nur auf die im Vorjahre durch das Staatshaushaltsetatsgesetz ausdrücklich bewilligten fortdauernden Ausgaben erstreckt hat, somit durchaus nicht als Präzedenzfall für die fernere Leistung solcher Ausgaben geltend gemacht werden kann, deren weitere Bewilligung von dem A. H. ausdrücklich abgelehnt worden ist, und d) daß der von dem Vorsitzenden des Staatsministeriums in der 94. Sitz. der Budgetkomm. abgegebenen Erklärung keinerlei Folge gegeben werden könne, ohne die Verfassung des Landes zu verletzen".

[1] Vgl. die Eröffnungsrede des Ministerpräsidenten v. Bismarck v. 14. Jan. 1863 in den Stenogr. Ber. des A. H. 1863, Bd. I, S. 2.

[2] Vgl. den Bericht der Adreßkomm. v. 23. Jan. 1863 nebst dem Entw. der Adresse in den Stenogr. Ber. des A. H. 1863, Bd. III, Anl. Nr. 2, S. 2 ff., und die Verhandl. darüber in den Plenarsitz. v. 27., 28. u. 29. Jan. 1863, a. a. O., Bd. I, S. 21—138.

[3] Vgl. die Erklärung des Ministerpräsidenten v. Bismarck in der Sitz. des A. H. v. 27. Jan. 1863 (Stenogr. Ber. 1863, Bd. I, S. 53—55)

des Budgetgesetzes, gehöre die Übereinstimmung der Krone und der beiden Kammern. Zwar habe man nach Analogie anderer Länder, deren Verfassungen und Gesetze aber in Preußen nicht gälten, behauptet, daß in solchem Falle die beiden anderen Faktoren der Gesetzgebung sich dem Abgeordnetenhause zu fügen hätten, und auf diese Weise würde allerdings die souveräne Alleinherrschaft des Abgeordnetenhauses hergestellt werden; aber eine solche Alleinherrschaft sei nicht verfassungsmäßiges Recht in Preußen. Keiner der drei gesetzgebenden Faktoren könne die anderen zum Nachgeben zwingen; die Verfassung verweise daher auf den Weg der Kompromisse. Werde dies dadurch vereitelt, daß eine der beteiligten Gewalten ihre eigene Ansicht mit doktrinärem Absolutismus durchführen wolle, so werde die Reihe der Kompromisse unterbrochen; an ihre Stelle träten Konflikte, und Konflikte würden zu Machtfragen[1]; wer die Macht in Händen habe, gehe dann in seinem Sinne vor, weil das Staatsleben auch nicht einen Augenblick stillstehen könne. Es sei an dieser Stelle unzweifelhaft eine Lücke in der Verfassung. Die Möglichkeit eines solchen Falles sei schon bei der Revision der Verfassung erwogen und jetzt zum ersten Male zur Wirklichkeit geworden. Ob in solchem Falle das Budget des Vorjahres fortdauere, oder ob in Preußen die Machtvollkommenheit des absoluten Regiments wieder einzutreten habe, möge dahingestellt bleiben[2]; für das Ministerium sei die Notwendigkeit allein maßgebend, daß der Staat existieren müsse, und daß man es nicht darauf ankommen lassen könne, was daraus werde, wenn man die Kassen schließe." — Die königliche Antwort auf die vom Abgeordnetenhause in der Sitzung v. 29. Jan. 1863 beschlossene Adresse erfolgte unterm 3. Febr. 1863. Sie sprach unter Ablehnung der Beschwerden des Hauses das Einverständnis des Königs mit den Anordnungen des Staatsministeriums aus.[3] Fast gleichzeitig kam die Frage in der Budgetkommission des Abgeordnetenhauses bei der Vorberatung über die Behandlung des rückständigen Staatshaushaltsetats für das Jahr 1862 zur Erörterung. Der Finanzminister gab hierbei[4] die Erklärung ab, „daß die Regierung nicht habe unterlassen dürfen, alle diejenigen Ausgaben zu leisten, welche zur ordnungsmäßigen Fortführung der Verwaltung, sowie zur Erhaltung und Förderung der bestehenden Staatseinrichtungen und der Landeswohlfahrt notwendig gewesen". Die Budgetkommission sprach jedoch in ihrem Berichte v. 11. Febr. 1863[5] einstimmig die Ansicht aus, „daß nach dem klaren Wortlaute der Art. 99 und 104 der Verfassungsurkunde, nach dem von allen Faktoren der Gesetzgebung seit zwölf Jahren wiederholt und ausdrücklich bis zum September 1862 anerkannten Verfassungsrechte des Landes grundsätzlich nur das alljährlich im voraus zu vereinbarende Gesetz über den Staatshaushaltsetat für die Staatsregierung das Recht zur Leistung der Staatsausgaben schaffe; daß dieses Etatsgesetz zugleich für den Landtag die Rechtsnorm zur Entlastung der Staatsregierung enthalte, und daß nur ausnahmsweise durch besondere Gesetze das Recht zu einzelnen Ausgaben der Staatsregierung gegeben werden könne". Demgemäß beantragte die Budgetkommission eine Resolution dahin: „a) daß es der Beratung des (von der Staatsregierung eingebrachten) Gesetzentwurfes über die Einnahmen und Ausgaben des Jahres 1862 vorbehalten werde, die Summe derjenigen Ausgaben des Jahres 1862 festzustellen, für welche, als verfassungswidrige, die Minister mit ihrer Person und ihrem Vermögen verhaftet bleiben, b) daß jedoch die Verfassungsverletzung seitens der Minister die Beratung des Etats für das Jahr 1863 weder rechtlich noch tatsächlich zur Unmöglichkeit mache, das Haus vielmehr durch Wahr-

[1] Vgl. die Entgegnung des Abgeordn. Grafen v. Schwerin hierauf in den Stenogr. Ber. des A. H. a. a. O., S. 60.

[2] Der Ministerpräsident v. Bismarck verwies hierbei ausdrücklich auch auf seine früheren, bei der Revision der Verfassung ausgesprochenen (oben S. 127, Note 2 mitgeteilten) Ansichten.

[3] Vgl. die königl. Antwort in den Stenogr. Ber. des A. H. 1863, Bd. I, S. 159. Dieselbe ist ohne Gegenzeichnung eines verantwortlichen Ministers (Art. 44 der Verf. Urk.) erlassen worden, nachdem vorher der Empfang der zur Überreichung der Adresse erwählten Deputation abgelehnt worden war (vgl. hierüber die Mitteil. des Präsid. des A. H. in der Sitz. v. 31. Jan. 1863, in den Stenogr. Ber. a. a. O., S. 146—147).

[4] Vgl. den Stenogr. Ber. der Budgetkomm. des A. H. v. 11. Febr. 1863 in den Stenogr. Ber. desf. 1863, Bd. III, Anl. Nr. 20, S. 59—62.

[5] Vgl. die vorige Note.

nehmung seiner verfassungsmäßigen Stellung der Verlängerung verfassungswidriger Zustände, soviel an ihm liege, vorbeugen müsse und daher in die Beratung des Etatsentwurfes für das Jahr 1863 eintrete". Das Abgeordnetenhaus erhob in der Sitzung v. 17. Febr. 1863 die vorgeschlagene Resolution zu Beschluß.[1] Infolge der Schließung[2], später Auflösung des Abgeordnetenhauses[3] kam indes die Budgetberatung auch im Jahre 1863 zu keinem Abschlusse. In der Sitzungsperiode von 1863 bis 1864 brachte die Staatsregierung den „Entwurf eines Gesetzes betreffend die Ergänzung des Art. 99 der Verfassungsurkunde" ein.[4] Dieser schlug vor, dem Art. 99 folgenden Zusatz hinzuzufügen:

„Wenn die zur gesetzlichen Feststellung des Staatshaushaltsetats erforderliche Übereinstimmung des Königs und beider Häuser des Landtages nicht erreicht werden kann, so bleibt der zuletzt gesetzlich festgestellte Etat bis zur Vereinbarung eines neuen Etats in Kraft.

Außerordentliche Ausgaben, insoweit sie nicht auf einer Verpflichtung des Staates beruhen, dürfen jedoch in dieser Zwischenzeit nur dann geleistet werden, wenn sie zu solchen Zwecken bestimmt sind, welchen durch eine in dem zuletzt gesetzlich festgestellten Etat erfolgte Bewilligung vorgesehen ist, und nur in Höhe des durch diesen Etat bewilligten Betrages.

Ebendiese Bestimmungen gelten für den Fall, daß die Feststellung des Staatshaushaltsetats für die nächste Etatsperiode über den Anfang derselben sich verzögert."[5]

Die diesem Gesetzentwurfe beigefügte Begründung geht davon aus, daß die gesetzliche Feststellung des Staatshaushaltsetats wie *jedes Gesetz* nur zustande kommen könne, wenn der König und beide Häuser des Landtages über dessen Inhalt vollständig übereinstimmen, und bemerkt sodann, „daß diese Übereinstimmung nur das Ergebnis einer allseitig freien Zustimmung sein könne. Es könne aber der Etat aus den Beratungen des Abgeordnetenhauses so verändert hervorgehen, daß die Staatsregierung ihn nicht zu genehmigen vermöge; auch stehe dem Herrenhause das Recht der Ablehnung zu. Eine Nötigung zum Nachgeben bestehe für keinen der drei Faktoren. Die Verfassungsurkunde enthalte indes keine Bestimmung über die *Folgen*, welche eintreten sollten, wenn die Übereinstimmung nicht erreicht werden könne; die Möglichkeit eines budgetlosen Zustandes gehe unmittelbar aus ihr hervor; sie lasse aber dessen Regelung vermissen. Daher sei es ein Bedürfnis, eine gesetzliche Regel für die Zeit, in welcher es an einem nach Art. 99 der Verfassungsurkunde festgestellten Etat fehle, aufzustellen, also die in dieser Beziehung unvollständige Bestimmung der Verfassung zu ergänzen. Der Weg der Zerlegung des Ausgabeetats in einen ordentlichen und außerordentlichen sei unzweckmäßig; dagegen empfehle sich das Auskunftsmittel einer Verlängerung des zuletzt festgestellten Etats, und zwar auch im Extraordinarium, insoweit als die Zweckbestimmung und der Betrag außerordentlicher Verwendungen bereits unter beschließender Mitwirkung des Landtages festgestellt seien." — Die mit der Vorberatung des Gesetzentwurfes beauftragte Kommission beantragte indes einstimmig seine Ablehnung[6]; diese wurde auch von dem Abgeordnetenhause beschlossen und zugleich eine von der Kommission vorgeschlagene Resolution angenommen, „daß der vorgelegte Gesetzentwurf keine Ergänzung, sondern eine direkte und vollständige Aufhebung des Art. 99 der Verfassungsurkunde enthalte und daß derselbe weder durch ein bestehendes Bedürfnis veranlaßt noch mit dem verfassungsmäßigen Rechte des Hauses der Abgeordneten bei Feststellung des Staats-

---

[1] Vgl. die Stenogr. Ber. des A. H. 1863, Bd. I, S. 243 ff. Die Annahme der Resolution wurde mit 264 gegen 45 Stimmen beschlossen; sämtliche dazu gestellte Amendements wurden abgelehnt.

[2] Die Schließung des Landtages erfolgte gemäß der königl. Botschaft v. 26. Mai 1863 (vgl. Stenogr. Ber. des A. H. 1863, Bd. II, S. 1323) am 27. Mai 1863 (vgl. ebenda S. 1325–1326).

[3] Durch die Verordn. v. 2. Sept. 1863 (G. S. 1863, S. 533) wurde das A. H. aufgelöst.

[4] Vgl. diesen Gesetzentwurf nebst Motiven in den Stenogr. Ber. des A. H. 1863—64, Anl. Bd. III, Nr. 55, S. 290 ff. Dieser Entwurf wurde in der Sitz. v. 18. Dez. 1863 (a. a. O., Bd. I, S. 477) eingebracht.

[5] Über Verfassungsvorschriften dieser Art, die in anderen deutschen Staaten gelten, s. Meyer-Anschütz, Lehrb., S. 751, Note 16; dazu kommen jetzt noch die besonders interessanten Vorschriften der neuen elsaß-lothring. Verfassung (R. G. v. 31. Mai 1911, R. G. Bl., S. 225, § 5); s. hierzu *Laband*, St. R. d. D. R.[5], II, S. 263.

[6] Vgl. den Komm. Ber. v. 9. Jan. 1864 in den Stenogr. Ber. des A. H. 1863—64, Bd. IV, Anl. Nr. 75, S. 478 ff., und Druckf. desf. 1863—64, Nr. 80.

haushaltsetats vereinbar sei".[1] Schon seit dem Jahre 1862 war die Verwaltung der Finanzen des Staates ohne das Zustandekommen des in Art. 99 der Verfassungsurkunde vorgesehenen Staatshaushaltsgesetzes geführt worden[2]; im Jahre 1865 hatte der König durch einen von dem Gesamtstaatsministerium gegengezeichneten Erlaß v. 5. Juli 1865[3] auf den Antrag des Staatsministeriums angeordnet, „daß, in Ermangelung eines Gesetzes über den Staatshaushalt des Jahres 1865, die von dem Staatsministerium überreichte Nachweisung der für das Jahr 1865 zu erwartenden Staatseinnahmen und der zu leistenden Ausgaben als Richtschnur für die Verwaltung dienen und durch den Staatsanzeiger zur öffentlichen Kenntnis gebracht werden solle", was demnächst auch geschehen ist.[4] Die königliche Staatsregierung gewann indes nunmehr selbst die Überzeugung und erkannte ausdrücklich an, „daß die von ihr seit dem Jahre 1862 getroffenen Verfügungen über die Staatsmittel der gesetzlichen Grundlage entbehrten, welche nach Art. 99 der Verfassungsurkunde allein in dem jährlich festzustellenden Gesetze über den Staatshaushalt zu finden sei"[5]; sie legte daher in der Sitzung des Abgeordnetenhauses v. 14. Aug. 1866[6] dem letzteren den Entwurf eines Gesetzes betreffend die Erteilung der Indemnität in bezug auf die Führung des Staatshaushalts vom Jahre 1862 ab und die Ermächtigung zu den Staatsausgaben für das Jahr 1866"[7] vor.[8] Dieser Gesetzentwurf enthielt in Art. 1 die Bestimmung, „daß der Staatsregierung in bezug auf die seit dem Beginne des Jahres 1862 ohne gesetzlich festgestellten Staatshaushaltsetat geführte Verwaltung, vorbehaltlich der Beschlußfassung des Landtages über die

---

[1] Vgl. die Stenogr. Ber. des A. H. über die Sitz. v. 19. Jan. 1864 in den Stenogr. Ber. 1863—64, Bd. II, S. 766—781.

[2] Am 12. Febr. 1864 hatte das Staatsministerium ähnlich wie am 16. Dez. 1850 (vgl. oben S. 124) einen Beschluß gefaßt, durch welchen die Grundsätze festgestellt wurden, nach welchen die Verwaltung der Staatsfinanzen im Jahre 1864 ohne gesetzlich festgestellten Staatshaushaltsetat erfolgen sollte (vgl. diesen Beschluß in den Stenogr. Ber. des A. H. 1865, Anl. Bd. V, Nr. 54, S. 524—525, und Druckf. 1865, Nr. 80). Die Budgetkomm. des A. H., welcher dieser Beschluß mitgeteilt worden war, bemerkte dazu in ihrem Ber. v. 7. März 1865 (a. a. O.), daß keine Veranlassung oder Verpflichtung vorhanden sei, die Grundsätze der budgetlosen Verwaltung zu kritisieren; das Staatsministerium habe allein die volle Verantwortlichkeit dafür zu tragen, indem es die Finanzverwaltung lediglich nach den Grundsätzen des absoluten Staates eingerichtet habe und fortführe. — Vgl. darüber die Rede des Berichterstatters (Abgeordn. v. Forckenbeck) in der Sitz. des A. H. v. 14. März 1865 (Stenogr. Ber. des A. H. 1865, S. 473 ff.).

[3] Vgl. diesen Allerh. Erlaß und den demselben zugrunde liegenden Bericht des Staatsministeriums v. 4. Juli im Königl. Preuß. Staatsanzeiger 1865, Nr. 167, S. 2289.

[4] Vgl. ebenda.

[5] Dies Anerkenntnis ist ausdrücklich ausgesprochen worden im Eingange der Motive des demnächst mit den beiden Häusern des Landtages vereinbarten Ges. v. 14. Sept. 1866, betr. die Erteilung der Indemnität usw. (G. S. 1866, S. 563). Vgl. den Entwurf dieses Gesetzes nebst Motiven in den Stenogr. Ber. des A. H. 1866—67, Anl. Bd. I, Nr. 16, S. 33, und in den Druckf. dess. 1866—67, Nr. 16. Ebenso hatte auch die Thronrede v. 5. Aug. 1866 (vgl. Stenogr. Ber. des A. H. 1866—67, Bd. I, S. 2) wörtlich ausgesprochen: „Über die Feststellung des Staatshaushaltsetats hat eine Vereinbarung mit der Landesvertretung in den letzten Jahren nicht herbeigeführt werden können. Die Staatsausgaben, welche in dieser Zeit geleistet sind, entbehren daher der gesetzlichen Grundlage, welche der Staatshaushalt, wie Ich wiederholt anerkenne, nur durch das nach Art. 99 der Verf. Urk. alljährlich zwischen Meiner Regierung und den beiden Häusern des Landtages zu vereinbarende Gesetz erhält."

[6] Vgl. Stenogr. Ber. des A. H. 1866—67, Bd. I, S. 53.

[7] Vgl. diesen Gesetzentwurf (nebst Motiven) in den Stenogr. Ber. des A. H. 1866—67, Anl. Bd. I, Nr. 16, S. 33, und in den Druckf. dess. 1866—67, Bd. I, Nr. 16.

[8] In der diesem versöhnlichen Schritte der Staatsregierung vorangegangenen Sitz. Per. 1866 hatte noch der Abgeordn. Reichensperger einen Versuch gemacht, die Beseitigung des Konflikts dadurch herbeizuführen, daß er (unterm 22. Jan. 1866) den Antrag stellte, „eine Adresse an die Krone zu richten, in welcher das verfassungsmäßige Ausgabenbewilligungsrecht der Landesvertretung darzulegen, und der König gebeten werde, die im Lande hervorgetretene Befürchtung, daß jenes verfassungsmäßige Recht grundsätzlich verkannt werde, durch ein königliches Wort zu zerstreuen, auch der Staatsregierung anzubefehlen, der Landesvertretung mit Anträgen entgegenzukommen, welche die mit der neuen Heereseinrichtung verbundene Mehrbelastung des Landes auf das unerläßliche Minimum zu ermäßigen geeignet seien" (vgl. diesen Antrag nebst der demselben beigefügten Denkschrift, betr. das verfassungsmäßige Budgetrecht des Hauses der Abgeordneten in den Stenogr. Ber. des A. H. 1866, Anl. Nr. 20, S. 33). Dieser durch Schlußberatung im Plenum erledigte Antrag wurde jedoch von dem A. H. in der Sitz. v. 22. Febr. 1866 (Stenogr. Ber. 1866, Bd. I, S. 269—290) abgelehnt.

Entlastung der Staatsregierung nach Vorlegung der Jahresrechnungen, Indemnität erteilt werde", und fügte in Art. 2 hinzu, „daß die Staatsregierung für das Jahr 1866 zu den Ausgaben der laufenden Verwaltung (bis zur Höhe von 154 Millionen Talern) ermächtigt werde". Die mit der Vorberatung beauftragte Budgetkommission des Abgeordnetenhauses erklärte sich im Prinzip mit der von der Staatsregierung nachgesuchten Erteilung der Indemnität wegen der seit dem Beginne des Jahres 1862 ohne gesetzlich festgestellten Staatshaushaltsetat geführten Verwaltung sowie damit einverstanden, daß nur auf diesem Wege, nämlich durch ein die Erteilung der Indemnität aussprechendes Gesetz, die der Staatsregierung zur Last fallende Verfassungsverletzung heilbar sei und daß die in dieser Weise herbeizuführende Beendigung des Konflikts und die Versöhnung mit der Krone durch die veränderten Verhältnisse und das wahre Interesse des Landes geboten sei. Es wurde indes für nötig erachtet, einesteils durch einen Zusatz zu dem Gesetzentwurf die Folgen der Indemnitätserteilung dahin zu erläutern, daß es bezüglich der Verantwortlichkeit der Staatsregierung so gehalten werden solle, als wenn die Verwaltung auf Grund gesetzlicher Staatshaushaltsetats geführt wäre, andernteils der künftigen Rechnungslegung und Entlastung dadurch die erforderliche finanzielle Grundlage zu geben, daß die von der Staatsregierung mitgeteilten Übersichten der Staatseinnahmen und Ausgaben für die Jahre 1862—1865 als Grundlagen dafür statt der Etatsgesetze erklärt würden. Außerdem erklärte die Kommission es für wünschenswert, dem in Art. 99 der Verfassungsurkunde unzweifelhaft vorausgesetzten Grundsatze, daß das Staatshaushaltsgesetz regelmäßig vor dem Beginne des Etatsjahres festgestellt sein müsse, und der bezüglichen von der Staatsregierung wiederholt erteilten Zusicherung in dem zu erlassenden Gesetze einen bestimmten Ausdruck zu geben. Die Staatsregierung erklärte sich bereits in der Beratung der Kommission mit diesen Vorschlägen einverstanden. Aus der Vereinbarung der Staatsregierung mit der Budgetkommission des Abgeordnetenhauses ist der Gesetzentwurf hervorgegangen, welcher nach Annahme seitens des Abgeordnetenhauses und nach erfolgter Zustimmung des Herrenhauses die Sanktion der Krone erhalten hat.[1] Dieses Gesetz v. 14. Sept. 1866[2] spricht zunächst in Art. 1 aus, „daß die demselben als Anlagen beigefügten Übersichten der Staatseinnahmen und Ausgaben für die Jahre 1862—1865 statt des verfassungsmäßigen und alljährlich vor Beginn des Etatsjahres zu vereinbarenden Staatshaushaltsgesetzes als Grundlagen für die Rechnungslegung und die Entlastung der Staatsregierung dienen sollen"; es bestimmt sodann in Art. 2, „daß der Staatsregierung in bezug auf die seit dem Beginne des Jahres 1862 ohne gesetzlich festgestellten Staatshaushaltsetat geführte Verwaltung vorbehaltlich der Beschlußfassung des Landtages über die Entlastung der Staatsregierung nach Vorlegung der Jahresrechnungen Indemnität erteilt werde, dergestalt, daß es rücksichtlich der Verantwortlichkeit der Staatsregierung so gehalten werden solle, wie wenn die Verwaltung in der erwähnten Zeit auf Grund gesetzlich festgestellter und rechtzeitig publizierter Staatshaushaltsetats geführt worden wäre". Art. 3 des Gesetzes ermächtigt die Staatsregierung für das Jahr 1866, für welches abermals ein Staatshaushaltsetat nicht vereinbart worden ist, zu den Ausgaben der laufenden Verwaltung bis zur Höhe von 154 Millionen Talern. Endlich bestimmt noch Art. 4, daß die Staatsregierung verpflichtet sein solle, dem Landtage eine Nachweisung über die Einnahmen und Ausgaben des Jahres 1866 vorzulegen. Durch den Erlaß dieses Gesetzes hat der Konflikt zwischen dem Abgeordnetenhause und der Staatsregierung bezüglich der in den Jahren 1862 bis einschließlich 1866 stattgefundenen Verwaltung ohne gesetzlich festgestelltes Budget seine Erledigung gefunden. Seitdem ist das in Art. 99 der Verfassungsurkunde vorausgesetzte Staatshaushaltsgesetz zwischen den beiden Häusern des

---

[1] Vgl. den Ber. der Budgetkomm. des A. H. v. 27. Aug. 1866 (Stenogr. Ber. des A. H. 1866—67, Anl. Bd. I, Nr. 39, S. 138 ff., u. Druckf. Nr. 39), Plenarsitz. des A. H. v. 1. u. 3. Sept. 1866 (Stenogr. Ber. des A. H. 1866—67, Bd. I, S. 149 ff. u. S. 177 ff.); den Ber. der Budgetkomm. des H. H. v. 6. Sept. 1866 (Stenogr. Ber. des H. H. 1866—67, Anl. Bd., Nr. 15, S. 127 ff.), und Druckf. desselben 1866—67, Nr. 40) und Plenarsitz. des H. H. v. 8. Sept. 1866 (Stenogr. Ber. des H. H. 1866—67, S. 79 ff.).

[2] G. S. 1866, S. 563.

Landtages und der Staatsregierung wieder zur Vereinbarung gelangt und publiziert worden, für die Jahre 1868 und 1869 jedoch abermals nicht vor dem Beginne des betreffenden Etatsjahres. Die Staatshaushaltsgesetze v. 24. Febr. 1868[1] und v. 1. Febr. 1869[2] betreffend die Feststellung des Haushaltsetats für 1868 bzw. 1869 enthalten jedoch (§. 4) die Bestimmung, „daß die bis zur gesetzlichen Feststellung des Staatshaushaltsetats innerhalb der Grenzen desselben geleisteten Ausgaben nachträglich genehmigt werden".[3]

2. Diese Darstellung der Entstehung des Konfliktes über das Budgetrecht und seiner schließlichen Erledigung gewährt ein Bild des Streites über die Auslegung der dabei in Betracht kommenden Bestimmungen der Verfassungsurkunde. Die Thronrede v. 9. Febr. 1867[4] erkennt es dankend an, „daß die Landesvertretung durch die Erteilung der Indemnität für die ohne Staatshaushaltsgesetz geführte Finanzverwaltung der letzten Jahre (1862—1865) die Hand zur Ausgleichung des Prinzipienstreites geboten habe, welcher seit Jahren das Zusammenwirken der Staatsregierung mit der Landesvertretung gehemmt hatte"; sie spricht zugleich die Zuversicht aus, „daß die gewonnenen Erfahrungen und ein allseitiges richtiges Verständnis der Grundbedingungen des Verfassungslebens dazu helfen werde, die Erneuerung ähnlicher Zustände in der Zukunft zu verhüten". Es wird also nur die Hoffnung ausgesprochen, daß der vorläufig ausgeglichene Prinzipienstreit sich nicht erneuern werde, die Erfüllung dieser Hoffnung jedoch von der Voraussetzung des allseitig richtigen Verständnisses der Grundbedingungen des Verfassungslebens abhängig gemacht. Desto wichtiger bleibt daher die Frage, welches die verfassungsmäßigen Rechte der Volksvertretung bezüglich des streitig gewordenen Budgetrechtes sind.

Durch die Bestimmung des Art. 99 der Verfassungsurkunde, daß der jährlich aufzustellende Staatshaushaltsetat durch ein „Gesetz" festgestellt werden soll, wird selbstverständlich zunächst unbedingt ausgeschlossen, daß an die Stelle des „Gesetzes" eine „königliche Verordnung" trete.[5] Nicht minder ist aber auch durch die Bestimmung, daß

---

[1] G. S. 1868, S. 93.

[2] G. S. 1869, S. 217.

[3] Über die Bewilligung eines vorläufigen Kredits in dem Jahre 1875 und 1876, wo der Staatshaushaltsetat ebenfalls nicht vor Beginn des betr. Jahres zustande gekommen war, vgl. die Ges. v. 4. Juni 1874 (G. S. 1874, S. 240) und v. 30. Juni 1875 (G. S. 1875, S. 371).

[4] Vgl. Stenogr. Ber. des A. H. 1866—67, Bd. III, S. 2007.

[5] Wenn also der königl. Erlaß v. 5. Juli 1865 (Königl. Preuß. Staatsanzeiger 1865, Nr. 167, S. 2289), welcher von dem gesamten damaligen Staatsministerium gegengezeichnet ist, anordnete, „daß in Ermangelung eines Gesetzes über den Staatshaushaltsetat des Jahres 1865 die von dem Staatsministerium überreichte Nachweisung der für das Jahr 1865 zu erwartenden Staatseinnahmen und der zu leistenden Ausgaben als Richtschnur für die Verwaltung dienen solle", so stand dies unzweifelhaft mit Art. 99 der Verf. Urk. in Widerspruch. Dies wurde auch später in den Motiven des Ges. v. 14. Sept. 1866, betr. die Erteilung der Indemnität usw. anerkannt, welche ausdrücklich aussprechen, „daß die von der Regierung seit dem Jahre 1862 getroffenen Verfügungen über die Staatsmittel der gesetzlichen Grundlage entbehren, welche nach Art. 99 der Verf. Urk. allein in dem jährlich festzustellenden Gesetze über den Staatshaushalt zu finden sei" (vgl. Stenogr. Ber. des A. H. 1866—67, Anl. Bd. I, Aktenst. Nr. 10, S. 33). Auch die königl. Thronrede v. 5. Aug. 1866 (a. a. O., Bd. I, S. 2) hat dieses Anerkenntnis ausdrücklich wiederholt. Insoweit muß v. Rönne zugestimmt werden. v. Rönne fährt sodann fort: „Dagegen empfiehlt Laband (Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preuß. Verf. Urk. usw., S. 82—83), zu den hiernach von der Staatsregierung selbst und auch von der Krone als verfassungswidrig gekennzeichneten Grundsätzen des Staatsministerialbeschlusses v. 16. Dez. 1850 über die Finanzverwaltung ohne Etatsgesetz zurückzukehren. Er bezeichnet die in diesem Staatsministerialbeschlusse niedergelegten Grundsätze als das Erzeugnis des «durch das politische Bedürfnis geschärften und geläuterten sicheren Blickes», indem er hinzufügt, daß jene Grundsätze — obgleich auch die Krone dieselben ausdrücklich perhorresziert hat — «nicht nur dem unabweisbaren praktischen Bedürfnisse, sondern im wesentlichen auch den theoretischen Sätzen, welche sich aus der wahren Natur des Budgetrechtes ergeben, entsprechen»." Dazu ist zu bemerken: die Krone hat unumwunden anerkannt, daß der Staatshaushalt nach der Verfassung nur durch Gesetz zustande kommen kann. Fehlt dieses Gesetz, so sind formellrechtlich alle Ausgaben ohne rechtliche Grundlage. In der Zustimmung zu diesem Gesetz aber ist die Krone staatsrechtlich genau ebensofrei wie der Landtag. Kann die Krone den Beschlüssen des Landtages nicht zustimmen, so kann das Gesetz nicht zustande kommen. Der Staat aber kann nicht stillstehen. Durch dieses oberste Daseinsgebot des Staates rechtfertigt sich die Theorie Labands

der Etat „für jedes Jahr" festgestellt werden soll, klargestellt, daß das Etatsgesetz stets nur für das betreffende Jahr gelten kann und mit dem Ablaufe desjenigen Zeitraumes, für welchen es ausdrücklich nur erlassen ist und verfassungsmäßig nur erlassen werden darf, von selbst jede fernere Wirkung verliert, so daß es also vollkommen unzulässig ist, aus dem für ein bestimmtes Jahr festgestellten Etat irgendeine Ermächtigung herzuleiten, die Bestimmungen desselben für weitergeltend zu erachten und es ganz oder teilweise, sei es bis zum Zustandekommen des neuen Etatsgesetzes oder auch nur für einen kürzeren Zeitraum, zur Anwendung zu bringen. Das alljährlich im voraus für das nächstfolgende Jahr zu vereinbarende Etatsgesetz erlischt eben in allen seinen rechtlichen Wirkungen ganz von selbst mit dem Ablaufe des Jahres, für welches es erlassen worden ist, indem es sich selbst den Endtermin gestellt hat, mit dessen Eintritt es seine Kraft verliert. Es ist jedesmal nur ein vorübergehendes Gesetz, welches für die Dauer des betreffenden Etatsjahres in Kraft bleibt und verfassungsmäßig für das nächstfolgende Jahr durch ein neues Etatsgesetz ersetzt werden muß.[1]

Obgleich nun der Art. 99 der Verfassungsurkunde nicht ausspricht, daß der für jedes Jahr aufzustellende Staatshaushaltsetat ein Gesetz sei, so hat doch die Bestimmung des zweiten Satzes dieses Artikels, daß „der Etat durch ein Gesetz festzustellen" sei, jedenfalls die Bedeutung, daß der durch das Staatshaushaltsgesetz festgestellte Voranschlag zu einem integrierenden Teile des gedachten Gesetzes wird und daher im ganzen wie in seinen einzelnen Ansätzen, insoweit es nicht durch ergänzende oder erläuternde Gesetze modifiziert worden ist, gleich jedem Gesetze verbindliche Kraft für die Staatsregierung hat. Allerdings ist der Voranschlag kein Gesetz in dem Sinne, daß er unbedingt für die Staatsregierung als Befehl, die im Etat aufgeführten Einnahmen in der daselbst angegebenen Höhe zu erheben und die im Etat aufgeführten Ausgaben ebenfalls in der angegebenen Höhe zu leisten, und damit gleichzeitig als Verbot, keine Einnahme zu erheben und keine Ausgabe zu leisten, welche im Etat nicht aufgeführt, anzusehen ist. Allein ebensowenig ist die durch Gesetz erfolgte Feststellung des Etats bloß ein in den Formen der Gesetzgebung sich vollziehender Verwaltungsakt.[2] Art. 99 bedeutet vielmehr, daß der durch ein Gesetz festzustellende Voranschlag für die Staatsregierung die formelle Ermächtigung enthält, nach Maßgabe desselben die Einnahmen zu erheben und die Ausgaben zu leisten, und daß nur das zustande gekommene Staatshaushaltsgesetz für die Staatsregierung die staatsrechtliche Vollmacht bildet und die verfassungsmäßige Berechtigung begründet, die veranschlagten und vereinbarten Ausgaben zu leisten und sie demzufolge hinsichtlich der wirklich geleisteten etatsmäßigen Ausgaben von jeder Verantwortlichkeit befreit. Es ist allerdings

---

auch rechtlich; s. auch unten S. 138, Note 1 die vollkommen zutreffenden Ausführungen des Abgeordn. Reichensperger.

[1] Vgl. auch v. Schulze, Pr. St. R., Bd. II, §. 201, S. 44 ff. und G. Meyer-Anschütz, Lehrb., §. 207, S. 763.

[2] Die von Laband (Budgetrecht, S. 13 ff., Staatsrecht[4], IV, S. 481 ff., 507 ff.) aufgestellte und nach ihm von anderen Staatsrechtslehrern, namentlich auch von Gneist (Gesetz und Budget [Berlin, 1879] S. 166 ff.) vertretene Ansicht, daß der Etat eine bloße Rechnung sei, und daß derselbe nichts mit der Gesetzgebung zu schaffen habe, sondern daß seine Aufstellung lediglich zur Verwaltung gehöre, und daß nur seine Feststellung sich in den Formen der Gesetzgebung vollziehe, beherrscht die ganze von diesen Staatsrechtslehrern für richtig erachtete Lehre des Budgetrechtes. Ich kann mich indes in dieser Hinsicht nur der Ansicht Zachariäs (Göttingische gelehrte Anzeigen, Jahrg. 1871, S. 372 ff.) anschließen, welcher bemerkt: „Den Ausführungen Labands können wir in ihrer Anwendung auf die verfassungsmäßige Budgetfeststellung in dieser Hinsicht nicht beitreten. Diese ist jedenfalls ein staatsrechtlich bedeutungsvoller Akt, und wenn auch die einzelnen Positionen insofern hypothetischer Natur sind, als von einer unbedingten Realisierung nicht die Rede sein kann, doch kein bloßer Anschlag im gewöhnlichen Sinne, und wenn Laband bemerkt, der Wortlaut der Verfassung sage durchaus nicht, daß alle Ausgaben für jedes Jahr bewilligt werden müßten, sondern er schreibe nur vor, daß sie für jedes Jahr veranschlagt werden sollen, so müssen wir dazu bemerken, die Verfassung spricht nicht von Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben des Staates für jedes Jahr im voraus, sondern sie sollen auch auf den Staatshaushaltsetat gebracht und letzterer soll jährlich durch ein Gesetz, d. h. durch Vereinbarung zwischen den gesetzgebenden Faktoren, festgestellt werden, was jedenfalls auch für die staatsrechtlichen Wirkungen des Nichtzustandekommens des Budgetgesetzes von Wichtigkeit ist."

zuzugeben, daß ein großer Teil der in den Etat eingestellten Einnahmen und Ausgaben des Staates keineswegs ausschließlich auf ihrer etatsmäßigen Feststellung beruht, sondern materiell bereits in anderen Gesetzen bzw. in gesetzlich bestehenden Einrichtungen und Organisationen[1] begründet ist, ferner, daß für die den Etat gesetzlich feststellenden Faktoren die staatsrechtliche Verpflichtung besteht, ihr Budgetrecht nur unter Innehaltung der hieraus sich ergebenden Schranken auszuüben. Die Staatsregierung erhält nur durch das zustande gekommene Staatshaushaltsgesetz die staatsrechtliche Vollmacht und die verfassungsmäßige Berechtigung zur Erhebung der darin eingestellten Einnahmen und zur Leistung der darin vereinbarten Ausgaben.[2] Art. 99 der Verfassungsurkunde hat — entsprechend dem Grundsatze des konstitutionellen Staatsrechtes — die Regelung der Ausgaben und Einnahmen des Staates der gesetzgebenden Gewalt übertragen. Hierbei sind drei gesonderte Geschäfte der Finanzgewalt zu unterscheiden, erstens die Prüfung der Bedürfnisse des Staates und die Feststellung der für notwendig zu erachtenden Ausgaben, zweitens die Gestattung der Verwendung der Staatsmittel zur Befriedigung der anerkannten Bedürfnisse, drittens die Unterhaltung der vorhandenen und nötigenfalls die Gewährung neuer Einnahmequellen. Obschon diese drei Geschäfte bestimmend aufeinander einwirken, so sind sie doch getrennte und ihr Zusammenhang besteht nur darin, daß in einem wohlgeordneten Staatshaushalte möglichst alle anerkannten Bedürfnisse berücksichtigt und die Ausgaben genau nach den Einnahmen bemessen werden sollen. Dies ist aber die Aufgabe des nach Art. 99 der Verfassungsurkunde für jedes Etatsjahr vor dessen Beginn zu vereinbarenden Staatshaushaltsgesetzes. Es sollen für jedes Finanzjahr sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Staates im voraus veranschlagt und es soll diese Veranschlagung in der Form eines Gesetzes festgestellt werden, und erst dann, wenn dies geschehen ist, dürfen die in dem Vorschlage bezeichneten Ausgaben aus den darin gleichfalls bezeichneten Einnahmen bestritten werden. Die Staatsregierung aber, welcher die Verwaltung der in dem Staatshaushaltsetat bezeichneten Einnahmen und Ausgaben zusteht und obliegt, darf hierbei keineswegs nach ihrem einseitigen Ermessen handeln, sondern sie erhält durch das Staatshaushaltsgesetz ihre Instruktion und die staatsrechtliche Ermächtigung, die ihr durch das gedachte Gesetz überwiesenen Einnahmequellen zu benutzen und aus denselben die gleichfalls durch dasselbe anerkannten veranschlagten Ausgaben zu leisten.[3] Was die bestehenden Steuern und Abgaben betrifft, so tritt allerdings bezüglich dieser die der preußischen Verfassung eigentümliche Bestimmung des Art. 109 der Verfassungsurkunde in Anwendung, daß diese forterhoben werden dürfen, bis eine Abänderung durch ein Gesetz eintritt[4]; auch ergibt der Art. 100 der Verfassungsurkunde, daß die Staatsregierung verfassungsmäßig das Recht hat, zu verlangen, daß alle diejenigen Steuern und Abgaben, welche „auf besonderen Gesetzen" beruhen, auch in den Staatshaushaltsetat in Einnahme aufgenommen werden, so daß also den Kammern insoweit verfassungsmäßig nirgends die Befugnis zusteht, diesen Steuern und Abgaben die Aufnahme unter den Einnahmepositionen des Staatshaushaltsetats zu versagen.[5] Bezüglich der gesetzlich be-

---

[1] In dieser Beziehung darf nicht übersehen werden, daß keineswegs in allen Fällen feststeht, ob und wieweit eine staatliche Einrichtung oder Organisation durch das bestehende Gesetz gedeckt wird, und daß keineswegs die für das eine Jahr festgestellten Budgetansätze auch für das folgende Jahr oder die folgenden Jahre als bestehendes Recht betrachtet werden können.

[2] Die Staatsregierung, d. i. das Ministerium war auch schon zur Zeit des Bestehens der absoluten Monarchie verpflichtet, sich zur Generalverfügung über die Finanzmittel des Staates nach Maßgabe des vom Könige genehmigten Etats eine königliche Vollmacht zu verschaffen (vgl. die Verordn. v. 3. Nov. 1817 [G. S. 1817, S. 292] und die Kab. O. v. 17. Jan. 1820 [G. S. 1820, S. 20 u. 24] oben §. 118, S. 92). An die Stelle der königlichen Vollmacht ist jetzt, zufolge des Art. 99 der Verf. Urk., das mit Zustimmung der beiden Häuser des Landtages in der Gestalt des Staatshaushaltsetats zu erlassende Gesetz getreten, welches für die Staatsregierung (das Staatsministerium) ein „Ermächtigungsgesetz" für die Verwaltung bildet.

[3] Vgl. auch Lasker, Zur Verfassungsgeschichte Preußens, S. 357 ff.

[4] Über die Streitfrage, ob unter den „bestehenden Steuern und Abgaben des Art. 109 der Verf. Urk. nur die zur Zeit des Erlasses der Verf. Urk. gesetzlich bestandenen, oder auch die durch neuere Gesetze ohne Zeitbeschränkung eingeführten zu verstehen sind, vgl. unten §. 119.

[5] Art. 100 der Verf. Urk. lautet: „Steuern und Abgaben für die Staatskasse dürfen nur, so-

stehenden Staatssteuern und Abgaben gründet sich somit das Recht der Regierung zu deren Forterhebung auf die besonderen und bisherigen Gesetze, für diese Befugnis der Staatsregierung gewährt ihr nicht erst das jedesmalige Budgetgesetz den Rechtstitel, sondern es verstärkt denselben nur durch die darin enthaltene Wiederaufnahme jener Steuern und Abgaben unter die Position der Einnahme.[1] Was dagegen die Staatsausgaben betrifft, so enthält die Verfassungsurkunde nirgends eine Bestimmung, welche die Staatsregierung ermächtigt, solche fortgesetzt zu leisten, wenn und solange sie nicht — auf Grund der Vorschrift des Art. 99 — in das für jedes Jahr, und zwar alljährlich, zu vereinbarende Budgetgesetz aufgenommen worden sind. Erst die Aufnahme derselben in dieses Gesetz, und zwar ganz allein und ausschließlich diese Aufnahme, begründet daher das Recht der Staatsregierung, irgendeine Ausgabe für Rechnung des Staates zu leisten. Bis dahin entbehrt sie jedes verfassungsmäßigen Rechtstitels hierzu.[2] Die Richtigkeit dieser Auffassung ist denn auch mehrfach, insbesondere auch schon bei der Revision der Verfassungsurkunde, von den verschiedensten Seiten anerkannt worden. Als bei der Revision die Art. 98, 99 und 108 der oktroyierten Verfassungsurkunde v. 5. Dez. 1848, welche die jetzigen Art. 99, 100 und 109 der Verfassungsurkunde v. 31. Jan. 1850 bilden, die Streitfrage entstand, ob in Art. 108 (jetzt Art. 109) die Worte: „die bestehenden Steuern und Abgaben werden forterhoben, bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden", zu streichen seien, erklärten sich selbst die Gegner des unbeschränkten Steuerbewilligungsrechtes fast ohne Ausnahme dahin, „daß der Volksvertretung ein ebenso wirksames Mittel in der ihr nach Art. 98 (jetzt Art. 99) unzweifelhaft gebührenden Befugnis der Ausgabenverweigerung zu Gebote stehe", und es wurde auch von den Vertretern dieses staatsrechtlichen Standpunktes ausdrücklich ausgeführt, „daß, solange das Budgetgesetz des Art. 98 (jetzt Art. 99) nicht vereinbart worden, die Minister nicht berechtigt seien, über die Staatseinnahme zu verfügen, sondern nach Art. 61 wegen Verfassungsverletzung angeklagt werden könnten, wenn sie vor erfolgter Bewilligung irgendeine Ausgabe leisteten".[3] Eine ausdrückliche Anerkennung

---

weit sie in den Staatshaushaltsetat aufgenommen oder durch besondere Gesetze angeordnet sind, erhoben werden." — Es ergibt sich hieraus, daß alle Steuern, insofern sie bereits auf „besondern Gesetzen" beruhen, in den Staatshaushaltsetat aufgenommen werden müssen. Dagegen ist es klar, daß wenn etwa eine solche Absetzung von Ausgaben stattfinden sollte, so daß es nicht aller gesetzlich festgestellten Steuern bedürfen sollte, alsdann ein Teil dieser Steuern würde erlassen und dies auch durch das Staatshaushaltsgesetz würde bestimmt werden können.

[1] Für andere Staatseinnahmen außer den Steuern und Abgaben (z. B. für die Einnahmen aus den Staatsdomänen, Forsten und Jagden, den Staatsmonopolen, den gewerblichen Unternehmungen des Staates usw.) ist der Staatsregierung die beständige Ermächtigung zu deren Erhebung durch Bestimmungen der Verf. Urk. nicht erteilt; hinsichtlich dieser bildet daher ihre Aufnahme in den Staatshaushaltsetat für die Staatsregierung den staatsrechtlichen Titel der Erhebung.

[2] Auch Abs. 1 des Art. 104 der Verf. Urk. ergibt in Verbindung mit Art. 99, daß die Verf. Urk. Ausgaben ohne Vorhandensein eines Etatsgesetzes überhaupt nicht kennt und sich die Möglichkeit solcher Ausgaben gar nicht denken kann. Da in Art. 104 bestimmt ist, „daß zu Etatsüberschreitungen die nachträgliche Genehmigung der Kammern erforderlich ist", so folgt hieraus, daß die Verf. Urk. zwar solche Ausgaben kennt, welche im Etat nicht bewilligt sind, jedoch nur als Etatsüberschreitungen, d. h. als Ausgaben, die neben und außer einem jedenfalls vorhandenen Etat vorkommen. Aber sie kennt kein Wirtschaften ohne Etat. Daher steht jede Ausgabe, die ohne das Vorhandensein eines Etats geleistet wird, nicht auf verfassungsmäßigem Boden. Am allerwenigsten ist es zulässig, auf solche Ausgaben, die von dem A. H. ausdrücklich abgelehnt worden sind, den Grundsatz des Abs. 1 des Art. 104 anzuwenden; denn derselbe kann unzweifelhaft nur auf solche Ausgaben bezogen werden, zu welchen der Konsens des A. H. noch gar nicht nachgesucht worden ist.

[3] In diesem Sinne haben sich bei den Beratungen der 2. K. über diese Art. der Verf. Urk. sogar die meisten derjenigen Abgeordneten ausgesprochen, welche als unbedingte Gegner des jährlichen Steuerbewilligungsrechtes der Kammern auftraten (vgl. Stenogr. Ber. über die Sitz. der 2. K. v. 24., 25. u. 26. Sept. 1849, Bd. I, S. 379 ff.). So namentlich die Abgeordn. Stiehl (a. a. O., S. 389); v. Fock (a. a. O., S. 392—393); Breithaupt (a. a. O., S. 402); v. Klützow (a. a. O., S. 404); Graf v. Arnim-Boytzenburg (a. a. O., S. 409); Trendelenburg (a. a. O., S. 416). Auch ergibt der Bericht der Komm. der 2. K., daß die Verteidiger der unveränderten Beibehaltung des Art. 108 (jetzt Art. 109) in der Komm. diese Ansicht als die richtige vertreten haben. Es heißt nämlich darin (vgl. a. a. O., S. 380—381): „Zugunsten der unveränderten Beibehaltung des Art. 108 wurde

seitens beider Kammern erhielt diese Auffassung sodann dadurch, daß jede den Beschluß faßte, in die Verfassungsurkunde an dieser Stelle die Bestimmung einzuschalten, daß, wenn sich die Festsetzung des Staatshaushaltsetats für die nächste Etatsperiode über deren Beginn hinaus verzögern sollte, der letzte Etat bis zu dieser Festsetzung in Kraft bleiben solle. Eine Differenz beider Kammern bestand hierbei nicht über den Grundsatz, sondern nur darüber, ob in einem solchen Falle der bisherige Etat noch auf zwölf Monate oder nur auf vier Monate in Kraft bleiben solle; schließlich ist die Aufnahme einer Bestimmung dieser Art in die Verfassungsurkunde nur dadurch verhindert worden, daß eine Vereinbarung beider Kammern über die Art. 98 und 99 der Verfassungsurkunde v. 5. Dez. 1848 (jetzt Art. 99 und 100) deshalb nicht zu erreichen war, weil sie sich über die Beibehaltung oder Streichung des ersten Satzes des Art. 108 (jetzt Art. 109) nicht vereinigen konnten, so daß aus diesem Grunde die als ein untrennbares Ganze erachteten jetzigen Art. 99, 100 und 109 unverändert aus der oktroyierten Verfassungsurkunde v. 5. Dez. 1848 in die Verfassungsurkunde v. 31. Jan. 1850 übergingen.[1] Jene von beiden Kammern genehmigte Einschaltung beruhte aber eben auf der Anerkennung des Grundsatzes, daß, wenn eine solche Bestimmung nicht aufgenommen werde, die Befugnis der Staatsregierung zur Leistung von Ausgaben der gesetzlichen Grundlage entbehre, solange nicht die Ausgabe durch das Budgetgesetz genehmigt worden sei.[2] Als demnächst in der Sitzungsperiode von 1850 bis 1851 nach Erlaß der Verfassungsurkunde v. 31. Jan. 1850 die Tatsache eingetreten war, daß der Staatshaushaltsetat für das bereits begonnene Etatsjahr noch nicht gesetzlich festgestellt worden und infolgedessen das Staatsministerium zur Beseitigung der Zweifel, ob und inwieweit es verfassungsmäßig statthaft sei, vor erfolgter gesetzlicher Feststellung des Staatshaushaltsetats über die in denselben vorläufig aufgenommenen Ausgabefonds zu verfügen, den oben bereits erwähnten Beschluß v. 16. Dez. 1850 gefaßt hatte, erhob die Zweite Kammer gegen diesen Beschluß und dessen Begründung mit Recht den entschiedensten Einspruch. Es leuchtet nämlich ein, daß die Berufung auf den Art. 109

---

angeführt usw., daß auch, ohn daß zu dem extremen Mittel der Steuerverweigerung geschritten würde, ein den Kammern nicht genehmes Ministerium sich dauernd nicht mehr werde erhalten können. Die Kammern besäßen nach Art. 98 (jetzt Art. 99) das unbestreitbare Recht, die jährlichen Staatsausgaben zu bewilligen; durch Benutzung dieses Rechtes würden sie sich einen hinreichenden Einfluß auf die Verwaltung sichern können usw." — In ähnlicher Weise äußerten sich in der 1. K. die Abgeordn. Graf Rittberg (vgl. Stenogr. Ber. der 1. K. v. 16. u. 17. Okt. 1849, S. 1113); Mätzke (a. a. O., S. 1114); Camphausen (a. a. O., S. 1117, und Sitz. v. 19. Okt. 1849, a. a. O., S. 1149); v. Keltsch (a. a. O., S. 1128) und Kühne (a. a. O., S. 1129).

Ebenso wurde das unbedingte Ausgabebewilligungsrecht der Kammern auch bei der späteren Beratung des A. H. über den Staatsmin. Beschl. v. 16. Dez. 1850 fast allseitig anerkannt; auch später ist die Richtigkeit dieses Grundsatzes im ganzen Laufe des Budgetstreites wiederholt dargetan worden. Vgl. insbesondere die Rede des Abgeordn. Simson (Stenogr. Ber. des A. H. 1865, Bd. II, S. 1125), welcher wörtlich bemerkte: „Die Berechtigung der Regierung, zu zahlen, Staatsmittel zu verwenden, auch an unbestrittene und unbestreitbare Staatsgläubiger zu zahlen, ruht lediglich auf dem Staatshaushaltsgesetze, welches in diesem Betracht durch nichts in der Welt zu vertreten ist, auch durch kein anderes Gesetz, sowenig als durch Einzelbewilligung einer einzelnen Ausgabeposition in dem Etat. Denn alle diese Bewilligungen sind nur vorläufige, die ihre definitive Bedeutung und Verbindlichkeit für das Haus und das Land erst durch Zustandekommen des Staatshaushaltsgesetzes im ganzen erlangen und erlangen können." Auch der Abgeordn. Gneist (a. a. O., S. 798—799) führte damals aus, „daß von der Zustimmung des A. H. alle diskretionären Ausgaben des Staates abhängig seien, die weder auf dem Gesetze, noch auch auf dem Budgetgesetze beruhten; diese diskretionären Ausgaben könne das A. H. bewilligen und verweigern, und zwar das A. H. allein könne sie hindern, weil zu diesen Ausgaben die Jahresvollmacht der Minister absolut notwendig sei, weil für diese Ausgaben das Jahresbudget der einzige Titel sei, unter dem sie gemacht werden dürfen, ohne den sie nicht gemacht werden können."

[1] Vgl. v. Rönne, Verf. Urk. (zu Art. 99 u. 100), S. 185 ff.

[2] Dies hat damals auch der Fin. Min. v. Rabe ausdrücklich anerkannt, indem er bei der betr. Diskussion in der 1. K. hervorhob, wie unerläßlich es sei, „eine Prolongation des Etats für den Fall, daß sich die Feststellung des neuen Budgets über den Ablauf des Jahres hinaus verzögern sollte, durch die Verfassung selbst festzustellen, wenn es nicht an einer gesetzlichen Grundlage zur Fortleistung der Staatsausgaben nach Ablauf des Etatsjahres und vor Feststellung des neuen Etats fehlen solle" (vgl. Stenogr. Ber. der 1. K. 1849—50, Bd. III, S. 1171).

der Verfassungsurkunde, auf welchen jener Beschluß sich gründet, in keiner Weise zutrifft. Denn aus diesem Artikel ergibt sich gerade das Gegenteil der daraus gezogenen Folgerung, nämlich daß, da er die Staatsregierung nur zur Forterhebung der Einnahmen ermächtigt, ihr daraus das Recht zur Fortleistung der Ausgaben ebendeshalb nicht zusteht, weil die Verfassungsurkunde ihr hierzu einen anderweitigen Rechtstitel als das vorher zu vereinbarende Budgetgesetz nicht gewährt.[1] Die Staatsregierung hat auch in dem späteren Stadium des Konflikts die Unhaltbarkeit des Staatsministerialbeschlusses v. 16. Dez. 1850 ausdrücklich selbst anerkannt und erklärt, daß sie diesen Standpunkt verlassen habe.[2]

Es ergibt sich hieraus, daß, solange das von der Verfassung geforderte Staatshaushaltsgesetz nicht zustande gekommen ist, die Staatsregierung der Instruktion und der Vollmacht zur Verwaltung des Staatshaushaltes entbehrt und daher verfassungsmäßig hierzu nicht berechtigt ist. Es kann folglich eine verfassungsmäßige Staatsregierung nicht bestehen, ohne ein Staatshaushaltsgesetz zur Vereinbarung gebracht zu haben, und dies ist eben die finanzielle und politische Bürgschaft, welche der Art. 99 der Verfassungsurkunde für die fortwährende Herrschaft der Verfassung gewährt. Was aber die Frage betrifft, welches die staatsrechtlichen Folgen sind, wenn es dem bestehenden Staatsministerium nicht gelingt, das verfassungsmäßig notwendige Budgetgesetz mit den gesetzgebenden Körperschaften zu vereinbaren, so ergibt sich unzweifelhaft, daß dann das Staatsministerium, falls es nicht zurücktritt, die Verwaltung führt bzw. fortführt, ohne die von der Verfassung für unbedingt notwendig erklärte Legitimation von seiten

---

[1] Wenn die Berufung auf den Art. 109 wirklich zutreffend wäre, so sind alle übrigen von der Staatsregierung angeführten Erwägungsgründe des Staatsmin. Beschl. v. 16. Dez. 1850 vollkommen überflüssig, und die in demselben dennoch wieder festgestellten Einschränkungen sind dann nicht die konsequente Folge des vorweg aus dem Art. 109 gezogenen (unrichtigen) Schlusses. — Wenn übrigens von einer Rechtfertigung des gedachten Beschlusses überhaupt die Rede sein könnte, so leuchtet ein, daß solche weit eher aus der absoluten Notwendigkeit der Fortleistung der fortlaufenden, insbesondere der auf Rechtsverbindlichkeiten beruhenden Ausgaben herzuleiten sein würde, welche allerdings durch den unerläßlich notwendigen Fortbestand einer geordneten Staatsverwaltung geboten wird, und daß unter Bezugnahme auf diese Notwendigkeit ein Beschluß gerechtfertigt werden könnte, die Fortzahlung der laufenden Ausgaben unter Verantwortlichkeit des Gesamtministeriums zu leisten, hiernächst aber diese Maßregel den Kammern zur nachträglichen Genehmigung und behufs Erteilung der Indemnität zu unterbreiten.

Der Abgeordn. Reichensperger spricht sich in seiner dem A. H. überreichten Denkschrift vom 22. Jan. 1866 (Stenogr. Ber. des A. H. 1866, Anl. Bd. Nr. 20, S. 41 ff.) über die Stellung der Staatsregierung gegenüber einem von einer Kammer verworfenen Budget und über ihre Befugnis zur Leistung von Ausgaben in einem solchen Falle in folgender Art aus: „Obgleich es dann der Staatsregierung an jedem Rechtstitel zur Leistung irgendeiner Ausgabe fehlt, so kann daraus doch nicht der Schluß gezogen werden, daß der Wille derjenigen Kammer, welche das Budget verworfen hat, oder gar der Wille der der Landesvertretung jenes Budgetrecht verleihenden Verf. Urk. selber dahin gehe, alle Ausgaben für den Staat sistiert zu sehen. Denn eine solche Sistierung würde nicht bloß einen allgemeinen Rechts- und Vertragsbruch gegenüber den dem Staate obliegenden Verbindlichkeiten konstituieren, sondern sie würde mit den Lebensfunktionen auch das Leben des Staates in Frage stellen, wozu keine der Staatsgewalten berechtigt ist, weil alle diese Gewalten nur Rechte im Staate und durch den Staat, nicht über denselben und seine Existenz hinaus haben — weil der Staat das absolute Rechtssubjekt ist, das nicht in Frage gestellt werden kann. Der durch eine Budgetverwerfung erstrebte Zweck ist nur der, die gegenwärtige Staatsregierung zu zwingen, entweder selbst zurückzutreten oder zu versuchen, auf verfassungsmäßigem Wege die Majorität in der Landesvertretung zu erlangen. Eine Staatsregierung nun, welche einem verworfenen Budget gegenübersteht oder dieses vor Ablauf des gesetzlich festgestellten letzten Budgets nicht zustande gebracht hat, hat nicht das Recht, irgendwelche Ausgaben zu leisten; sie hat nur Pflichten hinsichtlich der von ihr anzuordnenden Ausgaben und Leistungen. Sie hat — solange sie im Amte bleibt — die Pflicht, das Staatswesen aufrechtzuerhalten und vor Schaden zu bewahren. Sie hat zugleich die mit der vollen persönlichen Verantwortlichkeit verbundene Pflicht, keine Ausgabe anzuweisen, welche nicht eventuell der gerichtlichen Anerkennung ihrer Notwendigkeit sicher ist; sie hat endlich die Pflicht, kein verfassungsmäßiges Mittel unbenutzt zu lassen, welches geeignet ist, den verfassungswidrigen Zustand der Dinge zur Lösung zu bringen."

[2] Vgl. die Erklärung des Regierungskomm. (Geh. Ob.-Fin.-Rat Mölle) in der Budgetkomm. des A. H. (Stenogr. Ber. des A. H. 1866—67, Anl. Bd. III, Nr. 167, S. 740), desgl. die Erklärung des Regierungskomm. (Geh. Ob.-Fin.-Rat Wollny) in der Sitz. des A. H. v. 25. Jan. 1867 (Stenogr. Ber. des A. H. 1866—67, Bd. III, S. 1677).

der Volksvertretung zu besitzen. Dies ist aber kein verfassungsrechtlicher, sondern ein verfassungswidriger Zustand[1], und in dieser Hinsicht ist es rechtlich ganz unerheblich, wem sachlich die Schuld zur Last fällt, daß das Etatsgesetz nicht rechtzeitig zustande gekommen ist, zumal es an einem zuständigen Richter zur Entscheidung dieser Frage gänzlich fehlt. Die entgegengesetzte Lehre verkennt gänzlich den Unterschied, welcher doch unleugbar zwischen dem formellen und materiellen Budgetrecht besteht. Staatsrechtlich sind allerdings die Kammern verpflichtet, die auf der Verfassung und auf gesetzlicher bzw. rechtlicher Verpflichtung des Staates beruhenden sowie der sonst als notwendig anzuerkennenden Ausgaben zu bewilligen; ein rein willkürliches Verweigerungsrecht findet keinen Boden in der bestehenden Verfassung. Wenn aber wegen sachlicher Meinungsverschiedenheit zwischen der Staatsregierung und den Kammern über wichtige Etatsansätze der Staatshaushaltsetat nicht zustande kommt, wenn also z. B. das Abgeordnetenhaus die gesetzliche Existenz gewisser Einrichtungen, die Notwendigkeit ihrer Fortdauer, die Höhe der von der Staatsregierung geforderten Verwendungen, also überhaupt in einer oder der anderen Beziehung die Notwendigkeit gewisser Aufwendungen bestreitet, so verletzt die Staatsregierung den Art. 99 der Verfassungsurkunde, wenn sie, ohne ein Staatshaushaltsgesetz zur Vereinbarung gebracht zu haben, die Einnahmen und Ausgaben des Staates zu verwalten fortfährt. Es ist der alsdann faktisch eintretende Zustand nicht ein verfassungsrechtlicher, sondern unzweifelhaft ein dem Verfassungsrechte widersprechender. Ein solcher verfassungswidriger Zustand aber kann nur dadurch wieder beseitigt oder geheilt werden, daß die fehlende Vereinbarung zwischen der Staatsregierung und den Kammern nachträglich herbeigeführt und der Staatsregierung für ihr einseitiges verfassungswidriges Verhalten von seiten der Kammern die Indemnität[2] erteilt wird. Entgegen dieser aus der richtigen Auffassung des durch die Verfassung anerkannten konstitutionellen Budgetrechtes sich ergebenden Ansicht[3] ist behauptet worden[4], daß sich daraus Folgerungen ergäben, welche es notwendig machten, anzuerkennen, daß der von der Ver-

[1] Laband (in dem Aufsatz in Hirths Ann., Jahrg. 1873, S. 548 ff., Note 3) bezeichnet einen solchen Zustand nur als einen praktisch bestehenden anormalen, der lediglich ein kasueller sei und an sich keine Verfassungsverletzung oder Verfassungswidrigkeit enthalte. Dagegen spricht Zachariä (in den Götting. gelehrten Anzeigen 1871, Stück 10, S. 378 ff.) sich dahin aus, daß er sich ganz entschieden mit der im Text vertretenen Ansicht einverstanden erklären müsse, daß die Staatsregierung nur durch das zustande gekommene Budgetgesetz die staatsrechtliche Vollmacht und die verfassungsmäßige Berechtigung zur Bestreitung der darin vereinbarten Ausgaben erhalte.

[2] Das Wort „Indemnität" hat zwar im preuß. Staatsrecht noch kaum eine fest ausgeprägte Bedeutung erhalten, indes kann es keinem Zweifel unterliegen, daß der Begriff der Indemnität teils die nachträgliche Genehmigung und Gültigerklärung einer ohne gesetzliche Berechtigung vorgenommenen Handlung, teils die Entbindung von den zivilrechtlichen und strafrechtlichen Folgen einer gesetzwidrigen Handlung umfaßt (vgl. den Ber. der Budgetkomm. des A. H. v. 27. Aug. 1866 in den Stenogr. Ber. des A. H. 1866—67, Anl. Bd. I, Nr. 39, S. 138, und den Bericht der Budgetkomm. des H. H. v. 6. Sept. 1866 in den Stenogr. Ber. des H. H. 1866—67, Anl. Bd. Nr. 15, S. 127). Entlastung und Indemnität unterscheiden sich dadurch, daß erstere die Anerkennung einer Ausgabe als gerechtfertigt, die andere die Verweigerung dieser Anerkennung voraussetzt (vgl. Zöpfl, Grundsätze des gem. D. St. R., 5. Aufl., Teil II, §. 398, S. 394, Note 12). Die „Indemnitätserklärung" geht von der Unrechtmäßigkeit der Regierungshandlung aus, läßt aber das formelle Unrecht hinter materielle Rücksichtsnahmen zurücktreten (vgl. Grotefend, Das St. R. der Gegenwart, §. 619, S. 632, Note 2). Es kann keinem Bedenken unterliegen, daß, da die Führung des Staatshaushalts ohne Staatshaushaltsgesetz und die Leistung verweigerter Staatsausgaben eine Verfassungsverletzung enthält, deshalb die Anklage nach Art. 61 der Verf. Urk. erhoben werden könnte, und zwar bis dahin, daß sie durch Indemnitätserteilung beseitigt wird. — In formeller Beziehung aber muß (wie auch im J. 1866 geschehen ist) die Indemnität durch ein Gesetz erteilt werden, da die Indemnitätserteilung nicht wie die gewöhnliche Entlastung der Staatsregierung durch die Kammern nach Vorlegung der Rechnungen über den Staatshaushalt auf einer Bestimmung der Verfassung beruht, mithin eine bloße einseitige Erklärung der Häuser des Landtages keine bindende Kraft haben würde (vgl. den zit. Ber. der Budgetkomm. des A. H. vom 27. Aug. 1866, a. a. O., S. 139).

[3] Daß die Richtigkeit dieser Auslegung des Art. 99 der Verf. Urk. bei Einbringung des Entwurfs des Ges. v. 14. Sept. 1866 betr. die Erteilung der Indemnität usw. auch seitens der Staatsregierung und demnächst auch wiederholt seitens der Krone in den Thronreden v. 5. Aug. 1866 (vgl. oben S. 630, Note 4) und v. 9. Febr. 1867 (vgl. oben S. 632) anerkannt worden ist, möge hier nochmals hervorgehoben werden.

[4] Vgl. Laband, Budgetrecht, S. 76 ff. und in Hirths Ann., Jahrg. 1873, S. 548 ff.

fassung vorgeschriebene Etat kein Gesetz sei, sondern lediglich die Bedeutung des dadurch bezeugten Einverständnisses zwischen der Regierung und der Volksvertretung über die Richtigkeit des Voranschlages und über die Notwendigkeit und Angemessenheit der darin aufgeführten Summe habe, aber keineswegs die gesetzliche Grundlage zur Leistung der Ausgaben bilde, welche hinsichtlich ihrer Mehrheit auch ohne Etat vorhanden sei. Diese Lehre gelangt dann weiter zu der Behauptung, „daß das Nichtzustandekommen des Etats lediglich zur Folge habe, daß die Staatsregierung hinsichtlich jeder einzelnen Ausgabe verantwortlich bleibe, und den Nachweis zu führen habe, daß sie an sich in der bestimmten Höhe durch die Gesetze oder durch das Staatswohl erfordert worden seien. Die rechtliche Stellung der Staatsregierung sei daher bei nicht zustande gekommenem Etatsgesetze hinsichtlich des gesamten Etats ganz analog, wie bei zustande gekommenem Etatsgesetze hinsichtlich der Etatsüberschreitungen und außeretatsmäßigen Ausgaben; die Erteilung dieser Genehmigung sei keineswegs ein parlamentarischer Gnadenakt, sondern es sei die Volksvertretung rechtlich verpflichtet, alle diejenigen Ausgaben zu genehmigen, welche sie aus dem Voranschlage nicht hätte streichen dürfen". Wenn aber eine solche Auffassung des Budgetrechts der Volksvertretung richtig wäre, so würde sich daraus folgende Auslegung des Art. 99 der Verfassungsurkunde ergeben: Die Staatsregierung ist allerdings verfassungsmäßig verpflichtet, den Kammern alljährlich vor Beginn des Etatsjahres einen Voranschlag aller Einnahmen und Ausgaben des Staates vorzulegen. Wenn auf Grund dieser Vorlage durch Vereinbarung mit den Kammern ein Haushaltsetat in den Formen eines Gesetzes zustande kommt, so hat die Staatsregierung danach die Finanzverwaltung des Staates zu führen. Kommt aber der Haushaltsetat nicht zustande, so darf die Staatsregierung ebenso, als wenn dem Art. 99 vollständig Genüge geleistet wäre, die Einnahmen und Ausgaben des Staates verwalten, und sie ist dann nur verpflichtet, sämtliche von ihr geleisteten Ausgaben zu liquidieren und zu rechtfertigen. Es leuchtet indes ein, daß der Art. 99, wenn er wirklich eine solche Bedeutung hätte, völlig wertlos wäre. Die Staatsregierung brauchte nur dem von den Kammern beschlossenen Etat die Zustimmung zu versagen und so den budgetlosen Zustand herbeizuführen, um dann die Finanzverwaltung ohne Budget nach ihrem eigenen Ermessen zu führen; die Volksvertretung würde dann kein weiteres, als das ihr ohnedies schon aus Art. 104 der Verfassungsurkunde zustehende Recht haben, nachträgliche Rechnungslegung über die ohne Budget geführte Finanzverwaltung zu fordern. Wäre dies der Sinn des Art. 99, so könnte er ohne Nachteil für das Budgetrecht der Volksvertretung in der Verfassung gestrichen werden; Art. 104 würde ihn vollkommen ersetzen. Mit solcher Lehre aber wird der budgetlosen Finanzverwaltung, welche herbeizuführen einer Staatsregierung, die solche Zustände in ihrem Interesse findet, nicht schwierig sein kann, einfach das Wort geredet, und es kann alsdann dahin kommen, daß der budgetlose Zustand ein chronischer wird und an Stelle des von der Verfassung erforderten normalen Zustandes die Regierung in Gemäßheit des Staatshaushaltsetats zur Ausnahme, dagegen die budgetlose — also lediglich in das Ermessen der Staatsregierung gestellte — Finanzverwaltung zur Regel erheben würde. Dies würden die Ergebnisse einer Lehre sein, welche sich nicht wesentlich von dem Standpunkte des absoluten Staates entfernt.[1] Daß

[1] Gegen die Ansicht Labands bemerkt auch v. Schulze (Pr. Verf. R., Bd. II, §. 201, S. 46), „daß, indem nach dieser Theorie das Nichtzustandekommen des Etats eigentlich gar nicht mehr als etwas Verfassungswidriges erscheine und durch das ohne weiteres (von Laband) anerkannte Fortgelten des letzten Etatsgesetzes seine normale Regel erhalte, für die Regierung jedes zwingende Motiv hinwegfalle, alles aufzubieten, um aus diesem Zustande herauszukommen und mit allen Kräften nach einem Einverständnisse mit der Volksvertretung zu streben". — Auch nimmt v. Schulze an, daß die Staatsregierung, wenn sie im Falle des Nichtzustandekommens des Etats Ausgaben leistet, dies auf eigene Verantwortlichkeit tut; er bemerkt weiter: „Mag auch bei den unentwickelten Rechtsmitteln, welche der preuß. Volksvertretung zu Gebote stehen, die Regierung juristisch von dieser Verantwortlichkeit nicht viel zu befürchten haben, moralisch ist es doch von großem Gewicht, daß man den Zustand des nicht zustandegekommenen Etatsgesetzes nicht wie einen normalen, der seine Regel hat, ansieht, sondern wie einen abnormen, verfassungswidrigen." — Vgl. auch G. v. Vincke in den Stenogr. Ber. des A. H. 1866, S. 200.

aber eine solche Lehre nicht entfernt dem wahren Sinne einer Verfassung entspricht, welche eine konstitutionelle sein soll, bedarf schwerlich der näheren Begründung. Sie mißachtet einfach das verfassungsmäßige Budgetrecht — das wichtigste Recht der Volksvertretung — und gestaltet es zu einem Zerrbilde, welches als das gerade Gegenteil des Budgetrechtes erscheint. Es ist bereits hervorgehoben und des näheren gezeigt worden, daß nach preußischem Staatsrechte *materiell* das Budgetrecht der Volksvertretung keineswegs ein schrankenloses, sondern an gewisse Grenzen und Einschränkungen gebunden ist, und es kann und soll keineswegs in Abrede gestellt werden, daß allerdings eine Volksvertretung, welche sich über die hiernach staatsrechtlich gebotenen Schranken willkürlich hinwegsetzen wollte, ihr *formelles* Budgetrecht mißbrauchen[1] und den Haushaltsetat in einer Weise feststellen *könnte*, welche jene verfassungsmäßig bestehenden Schranken verletzt. Wenn die Verfassungsurkunde keine *ausdrückliche* Bestimmung darüber getroffen hat, was in einem solchen Falle zu geschehen habe, um die „verfassungsmäßige" Regierung des Staates aufrechtzuerhalten, so ist zuvörderst der Behauptung entgegenzutreten, daß, weil die Verfassungsurkunde keine Bestimmung für den Fall enthält, wenn das Etatsgesetz nicht vor dem Beginn des neuen Finanzjahres zustande kommen sollte, in dieser Hinsicht eine *Lücke* in der Verfassungsurkunde bestehe.[2] Wenn die Verfassungsurkunde, wie Abs. 3 des Art. 62[3] klar ergibt, selbst, und zwar ausdrücklich an einen Fall der *Budgetverwerfung* gedacht hat und sich hierbei natürlich desjenigen bewußt war, was das Staatshaushaltsgesetz von den übrigen Gesetzen naturgemäß unterscheidet, nämlich die *Notwendigkeit des Zustandebringens*, und gleichwohl den Fall einer solchen Verwerfung durch keine bestimmte anderweite Anordnung vorgesehen hat, so leuchtet ein, daß sie es nicht für erforderlich erachtet hat, einen solchen Fall ausdrücklich vorzusehen. Dies muß sogar als gewiß angesehen werden, weil es in der Tat Verfassungen, die älter als die preußische und bei der Entwerfung und Revision der preußischen Verfassung in Betracht gezogen worden sind, gibt, welche wirklich eine solche eventuelle Bestimmung enthalten. Da es dessenungeachtet nicht für notwendig gehalten worden ist, eine Bestimmung dieser Art in die preußische Verfassungsurkunde aufzunehmen und sogar die späteren Versuche, einer solchen Bestimmung Aufnahme in dieselbe zu verschaffen, abgelehnt worden sind, so ergibt sich als unzweifelhaft, daß die preußische Verfassungsurkunde *absichtlich* keine ausdrückliche Bestimmung für den Fall des Nichtzustandekommens des Etatsgesetzes getroffen hat, und es kann ebendeshalb von einer *Lücke*, die einer besonderen positiven Ausfüllung bedürfte, gar keine Rede sein.[4]

---

[1] Daß das A. H. dies selbst nicht einmal in der Konfliktszeit getan hat, ist bereits früher hervorgehoben worden. Selbst die Ablehnung der Mehrforderung für die Kosten der Reorganisation des Heeres verstieß nicht gegen den in Rede stehenden Grundsatz.

[2] Vgl. die Erklärung des Ministerpräsidenten v. *Bismarck* oben S. 129; hierzu führte v. *Rönne* (4. Aufl., Bd. I, S. 640, Note 5) aus, daß in dieser Beziehung „vor allem darauf hinzuweisen ist, daß es für die Rechtswissenschaft überhaupt keine Lücken in irgendwelchem Rechtssysteme gibt. Es gibt allerdings Rechtsfragen, über welche sich die geschriebenen Gesetze nicht aussprechen; aber das Recht wird dadurch nicht lückenhaft. Die Aufgabe der Rechtswissenschaft und der Juristen besteht keineswegs bloß darin, die geschriebenen Gesetze auf die Fälle, welche darin ausdrücklich entschieden sind, anzuwenden, sondern hauptsächlich darin, für die Fälle, hinsichtlich deren es an einer solchen ausdrücklichen Bestimmung fehlt, nach den Prinzipien des allgemeinen Rechtes zu entscheiden, so daß für jede streitige Frage eine Entscheidung gefunden werden muß. Von diesem Grundprinzip geht namentlich auch das preuß. Recht aus (vgl. A. L. R., Einl., §. 49, und dazu Kochs Komm. zum A. L. R., 7. Ausg., Bd. I, S. 55, Anm. 65)".

[3] Art. 62, Abs. 3 bestimmt: „Staatshaushaltsetats werden von der 1. K. im ganzen angenommen oder *abgelehnt*."

[4] Das Vorhandensein einer „Lücke" in den Budgetvorschriften der preuß. Verf. Urk. wird auch von *C. Rößler* (Studien zur Fortbildung der preuß. Verfassung, Abt. I, Nr. 3, S. 85) bestritten und überzeugend nachgewiesen, daß davon gar nicht die Rede sein könne. Im übrigen sucht der Aufsatz zu zeigen, daß die Bestimmungen der preuß. Verf. Urk. über das Budgetrecht mangelhaft und nicht zweckmäßig seien; die notwendige Abhilfe sei in der Zerlegung des Staatshaushaltsetats in ein ordentliches und außerordentliches Budget (oder in ein permanentes und in ein Jahresbudget) zu suchen. — Vgl. *G. A. Lautier*, Die Verfassungslücke, 1865 (bei Neumann). Auch *Gneist* (Budget und Gesetz nach dem konstitutionellen Staatsrechte Englands, 1867, S. 20—22) bestreitet die Existenz der von der Staatsregierung behaupteten „Lücke" in dem preuß. Budgetrechte; er findet indes einen Wider-

Die Verfassungsurkunde stellt vielmehr durch ihren Art. 99 das Ausgabeverweigerungsrecht der Landesvertretung fest und macht es dem Staatsministerium zur unerläßlichen Pflicht, dafür Sorge zu tragen, daß das Gesetz über den Staatshaushaltsetat vor dem Beginne der Etatsperiode wirklich zustande komme. Kann oder will das Staatsministerium diesem Gebote des Art. 99 nicht genügen, so befindet es sich nicht in der Lage, die Finanzverwaltung des Landes in derjenigen Weise zu führen, welche die Verfassung voraussetzt[1], und leistet es Ausgaben, ohne dazu durch ein Staatshaushalts-

---

spruch, der der Korrektur bedürfe. Seine Ansicht geht dahin, daß in Zukunft die bloßen Rechnungsposten von den wirklichen Bewilligungsposten in der Ausgabe zu trennen sind, ohne daß deshalb die Sitte der Zugrundelegung einer umfassenden Übersicht aller Einnahmen und Ausgaben aufzuhören brauche. Bei der Fassung des Etatsgesetzes werde es aber notwendig werden, die wirklich bewilligten Posten von den bloß anerkannten Rechnungsposten durch feste Formeln zu scheiden, durch welche jeder Schein vermieden werde, als solle für gesetzliche Ausgaben noch eine Bewilligung stattfinden. Das Zusammenziehen aller verschiedenen Posten führe nicht zur Durchführung des „großen Prinzips" der Ausgabebewilligung in seiner Reinheit und Konsequenz, sondern zu einem juristischen Widersinn, welcher dem A. H. wie dem H. H. die Möglichkeit, ein Budget zu verwerfen, entziehe. Gesetzwidrig sei aber auch unter der jetzigen Verfassung jede einseitige Erhöhung der Staatsausgaben gegen den Beschluß der Volksvertretung. — v. Gerber (Grundzüge des D. St. R., 3. Aufl., S. 169, Note 8) findet ebenfalls den einzigen Weg einer praktischen Lösung in einer Gesetzgebung, welche darauf ausgeht, die Möglichkeit von Konflikten zwischen den Staatsgewalten bei Feststellung des Budgets in einem engeren Gebiete abzugrenzen. Dies würde durch gesetzliche Feststellung eines Ordinariums erreicht werden, neben welchem nur die Abänderungen zur jedesmaligen Verabschiedung übrigblieben. Es sei derselbe Gedanke, wenn man vorschlage, die finanziellen Anforderungen wichtiger und stabiler Bedürfnisse des Staates, z. B. für die Justiz- oder Heeresverfassung, durch Spezialgesetze festzustellen, deren Ergebnis dann bei der Etatsberatung nicht mehr verabschiedet, sondern als bereits festgestellter Posten eingesetzt wird; denn wenn dies Verfahren allmählich auf alle konstanten Etatsmassen erstreckt werde, so ergebe sich schließlich dasselbe, was in dem Vorschlage eines Ordinariums, d. h. der Summe vieler einzelner Ordinarien, enthalten ist. Das sog. Budgetrecht werde erst dann eine Wahrheit werden, wenn man aufhöre, es als ein parlamentarisches Machtrecht (als das Recht, mit der Staatslähmung zu drohen) aufzufassen, vielmehr sein Wesen allein in dem Rechte der Prüfung finde, ob die etatisierten Posten den gesetzlichen oder sonst begründeten Bedürfnissen des Staates entsprechen. — Vgl. auch die Rede des Abgeordn. v. Gerber in der Sitz. des Reichstags des Nordd. Bundes v. 9. April 1867 (Stenogr. Ber. des konstit. Reichstages 1867, Bd. II, S. 654—655).

[1] Der Abgeordn. Gneist hat (in der Sitz. des A. H. v. 28. März 1865) in dieser Hinsicht folgendes ausgeführt: „Die Regierung ist verpflichtet, alljährlich eine königl. Vollmacht sich zu verschaffen zur Generaldisposition über die Finanzmittel, — eine Vollmacht, die nach Art. 99 der Verfassung jetzt nur mit Zustimmung der beiden Häuser erteilt werden kann, in Gestalt eines Budgetgesetzes, welches ein «Ermächtigungsgesetz» für die Verwaltung ist usw. Die Minister sind also nach der verweigerten Zustimmung eines Hauses verpflichtet, sofort und bona fide einen veränderten Entwurf vorzulegen, und zwar mit positiver Rücksicht auf die früheren Verwerfungsgründe, um die ihnen notwendige Vollmacht durch ein materielles Nachgeben in diesen Dingen zu erlangen. Der ganze staatsrechtliche Zweck der Budgetverhandlung ist, um auf diesem Wege eine praktische Änderung des Budgets herbeizuführen. Die Verhandlungen über ein verworfenes Budget können sich daher mehrmals wiederholen. Dies ist eben das Gebiet der «Kompromisse», die man schließt über das Mehr oder Weniger der Ausgaben, über eine Verschiedenheit der Einnahmen. Kompromisse über Recht und über Unrecht, über Anerkennung der Verfassung oder Nichtanerkennung derselben gibt es dagegen nicht. Die fortdauernde Verpflichtung des Staatsministeriums zur Vereinbarung des Budgets erlischt erst, wenn nach redlich versuchten Verhandlungen das Etatsjahr abläuft; dann ist der Gegenstand der Verhandlung weggefallen und durch die Unmöglichkeit auch die positive Verpflichtung erloschen. Dann tritt die Frage der Indemnisation ein. Demgemäß verletzen die Minister schon die Verfassung, wenn sie ein Budget vorlegen, nachdem das Etatsjahr schon begonnen hat, zu dem es ihre verfassungsmäßig notwendige Vollmacht war. Es kann dies auf Grund einer vermuteten Genehmigung in einer laxen Praxis vorkommen; aber diese Vermutung erlischt, wenn das Haus widerspricht und sein Recht ausdrücklich beansprucht. Von diesem Augenblicke an kann von dem guten Glauben einer laxen Praxis nicht mehr die Rede sein. Ebenso unzweifelhaft handeln die Staatsminister in fraudem legis, wenn sie nach Verwerfung des Budgets durch einen der verfassungsmäßig dazu berufenen Faktoren nicht ein verändertes Budget vorlegen, sondern einfach die Sitzung schließen. Denn hierdurch wird die Verfassung verletzt, weil das Ministerium nicht etwa bloß verpflichtet ist, ein Budget vorzulegen, sondern vielmehr sich die Zustimmung zur Finanzvollmacht zu verschaffen, und weil der Zweck der Budgetverhandlung, nämlich praktische Änderungen des Budgets herbeizuführen, durch den Abbruch der Verhandlungen wissentlich umgangen wird. Die Prärogative der Krone, die Sitzung zu schließen, kann hier nicht in Betracht kommen; denn dies Recht kann nicht so gebraucht werden,

etatsgesetz ermächtigt zu sein, so ist dies eine mit der Verfassung nicht vereinbare Handlung.[1] Die Verfassungsurkunde aber hat eine ausdrückliche Bestimmung darüber, was in einem solchen Falle zu geschehen habe, um die „verfassungsmäßige" Regierung des Landes aufrechtzuerhalten, einzig und allein aus dem Grunde nicht getroffen, weil sie stillschweigend von der Annahme ausgegangen ist, daß dann von der Anwendung solcher Aushilfsmittel werde Gebrauch gemacht werden, welche das konstitutionelle Staatsrecht[2] als die „verfassungsmäßigen" erachtet. Die Auswege aber, welche — einzeln oder in Verbindung miteinander —, solange und wo es konstitutionelles Leben gibt, als die Aushilfsmittel in solchem Falle angesehen wurden, sind: Wechsel der Repräsentation der Krone durch ihre verantwortlichen Minister, Auflösung des Abgeordnetenhauses, Veränderung des Bestandes des Herrenhauses. Diese Aushilfsmittel hat selbstverständlich auch die „konstitutionelle" Verfassung des preußischen Staates stillschweigend im Auge behalten.[3] Daher ist es die staatsrechtliche Pflicht einer jeden auf dem Boden der Verfassung stehenden Regierung, zu einem dieser Auskunftsmittel jedenfalls dann zu schreiten, wenn es ihr nicht gelingen sollte, durch wiederholte Versuche zu einer Vereinbarung des Staatshaushaltsgesetzes zu gelangen und sich auf diese Weise die verfassungsmäßig erforderliche Vollmacht zur Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben des Staates zu verschaffen. Dagegen hat die Lehre, daß es solcher Aushilfsmittel gar nicht bedürfe, sondern daß in dem Falle, wenn kein Etat in der Form eines Gesetzes und, bis ein solcher zustande kommt, die Staatsregierung die Finanzverwaltung allein nach ihrem Ermessen führen dürfe und nur zur nachträglichen Rechtfertigung der geleisteten Ausgaben verpflichtet bleibe, auf dem Boden der Verfassung gar keine Berechtigung, schon aus dem Grunde nicht, weil das Nichtzustandekommen des Budgetgesetzes jederzeit von der Staatsregierung selbst herbeigeführt werden kann. Denn da sie verfassungsmäßig berechtigt ist, ihre Genehmigung zu versagen, so würde sie sich in der Möglichkeit befinden, durch ihre bloße Nichtgenehmigung das Zustandekommen des Budgetgesetzes auf beliebige Zeit hin zu verhindern[4], solchergestalt aber das Budgetrecht der Volksvertretung völlig illusorisch zu machen. Diese Lehre stellt mithin die ersten

---

um ein anderes Recht und die demselben entsprechende Pflicht der Staatsregierung aufzuheben oder zu umgehen." (Vgl. Stenogr. Ber. des A. H. 1865, Bd. II, S. 797—798.)

[1] Die Ansicht, als ob es durch das „Staatsnotrecht" gerechtfertigt oder geboten sein könne, die Verfassung in der hier in Rede stehenden Art unbefolgt und unberücksichtigt zu lassen, bedarf keiner Widerlegung. Diese Ansicht beruht lediglich auf der Verkennung des Begriffs und der Grenzbestimmungen des sog. jus eminens des Staates, welches selbst die Staatsrechtslehrer der konservativsten Richtung in dieser Ausdehnung nicht für begründet erachten. Vgl. Zöpfl, Grundsätze des allgem. u. D. St. R., 5. Aufl., Bd. II, S. 697, welcher in bezug auf andere Verhältnisse als auf Vermögensrechte ein Notrecht des Staates nur unter solchen Voraussetzungen für begründet erachtet, unter welchen ein Kriegszustand verkündigt werden kann. Vgl. auch Bluntschli, Allgem. St. R., 2. Ausg., Bd. II, Buch 6, S. 108 ff.; Schmitthenner, Grundlinien des allgem. und idealen St. R., S. 371 ff.; Zachariä, D. St. u. B. R., 3. Aufl., Bd. II, S. 121 ff.

[2] Da der preuß. Staat eine „konstitutionelle" Monarchie ist, so kann selbstverständlich nicht bestritten werden, daß für das preußische Staatsrecht niemals das allgemeine Staatsrecht der absoluten Monarchie, sondern nur dasjenige der konstitutionellen Monarchie als subsidiäre Rechtsquelle in Betracht kommen kann. Übrigens verbietet auch der Art. 109 der Verf. Urk. ausdrücklich die Anwendung solcher Gesetze aus der Zeit der absoluten Monarchie, welche der Verfassung zuwiderlaufen; hierdurch ist auch der bis zum Erlaß der Verf. Urk. bestandene Rechtsgrundsatz unanwendbar geworden, daß in Preußen die Staatsregierung für sich allein die Befugnis habe, die Einnahmen des Staates nach ihrem Ermessen zu verausgaben und zu verwenden. Denn dieser Grundsatz des alten Rechtes steht im Widerspruche mit dem Art. 99 der Verf. Urk. und hat daher nach dem Art. 109 keine Geltung mehr.

[3] Vgl. auch Simson in den Stenogr. Ber. des A. H. 1862, Bd. III, S. 1747.

[4] Daß eine mit der Volksvertretung nicht im Einvernehmen stehende Regierung in dieser Weise ebensogut wie eine ihr formelles Budgetrecht mißbrauchende Volksvertretung das ihr zustehende Recht der Nichtgenehmigung des von der letzteren beschlossenen Etats mißbrauchen kann, wird nicht bestritten werden können. Die Frage aber, welchem von den bei der gesetzlichen Feststellung des Etats beteiligten Faktoren die Schuld der Nichtvereinbarung zur Last fällt, kann für die Frage nach den staatsrechtlichen Wirkungen des Nichtzustandekommens des Budgets nicht in Betracht kommen, obgleich sie allerdings geeignet sein kann, ein Motiv bezüglich der von der Staatsregierung anzuwendenden konstitutionellen Mittel zur Herbeiführung einer Vereinbarung des Budgets zu bilden.

Grundlagen der preußischen wie jeder konstitutionellen Verfassung — das Budgetrecht der Volksvertretung — gänzlich in Frage; fände eine derartige Interpretation in der Verfassungsurkunde ihre Begründung, so würde dies einer Aufhebung der Verfassung fast gleichkommen. Es kann daher nicht bestritten werden, daß in der Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben des Staates durch ein Staatsministerium, welches die hierzu gemäß Art. 99 der Verfassungsurkunde erforderliche, nur durch ein vereinbartes Staatshaushaltsgesetz zu erlangende staatsrechtliche Ermächtigung nicht besitzt, dem Art. 99 gegenüber eine Verfassungsverletzung enthalten, daß es daher die verfassungsmäßige Pflicht der Staatsregierung ist, im Falle es ihr nicht gelingt, das Etatsgesetz zu vereinbaren, diejenigen Mittel zur Anwendung zu bringen, welche das konstitutionelle Staatsrecht als die geeigneten und allein zulässigen anerkennt, um die zurzeit nicht erreichbare Übereinstimmung der Staatsregierung mit der Volksvertretung herbeizuführen. Eine Staatsregierung, welche es unterläßt, auf diesem verfassungsmäßigen Wege die Lösung des zwischen ihr und der Volksvertretung bestehenden Budgetkonfliktes zu suchen, steht nicht mehr auf dem Boden des Art. 99 der Verfassungsurkunde; denn ohne einen vereinbarten Staatshaushaltsetat ist keine gesetzmäßige Finanzverwaltung denkbar. Es ist unrichtig, daß eine Regierung, welche die Finanzverwaltung ohne Etat führt, keinen Verfassungsbruch begeht, sondern verfassungsmäßig regiert.[1]

D) Rechnungskontrolle und Entlastung.

I. Das zufolge Art. 99 der Verfassungsurkunde den Kammern zustehende Budgetrecht wäre unvollständig, wenn sie nicht auch das Recht hätten, nach Ablauf der Finanzperiode zu kontrollieren, ob die Staatsregierung die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben des Staates nach den Vorschriften des Staatshaushaltsetats geführt hat, ob also der gesetzlich festgestellte Etat von der Regierung wirklich beobachtet worden ist und ob die im Einverständnisse mit den Kammern festgestellten Ansätze des Etats tatsächlich eingehalten worden sind. In Anerkennung dieses Rechtes der Volksvertretung verpflichtet die Verfassungsurkunde die Staatsregierung, den Kammern eine vollständige Rechnung über den Staatshaushalt eines jeden Jahres zu legen, und demzufolge haben die Kammern das Recht, die Finanzverwaltung der Staatsregierung ihrer Prüfung zu unterziehen, mithin das Recht der Kontrolle der Staatsfinanzen. Hierüber bestimmt Abs. 2 des Art. 104 der Verfassungsurkunde, daß die Rechnungen über den Staatshaushaltsetat von der Oberrechnungskammer geprüft und festgestellt werden und daß hiernächst 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 wird. Abs. 3 des Art. 104 fügt noch hinzu, daß ein besonderes Gesetz ergehen solle, welches die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer bestimmen werde.

II. Zum Zwecke der Kontrolle des gesamten Staatshaushaltes besteht als ein selbständiges, von keiner anderen Zentralbehörde abhängiges, nur dem Könige untergeordnetes Organ die schon 1714 von Friedrich Wilhelm I. zum gleichen Zwecke errichtete[2] Oberrechnungskammer, deren Einrichtung und Befugnisse durch die vom Könige vollzogene Instruktion v. 18. Dez. 1824[3] bestimmt worden sind. Die Oberrechnungskammer hat die Aufgabe, um die Ordnung der Staatsfinanzen zu sichern, nach dieser Instruktion die kalkulatorische Richtigkeit der Rechnungen und die Ordnungsmäßig-

---

[1] Vgl. auch Lasker, Zur Verfassungsgeschichte Preußens, S. 362.

[2] Schmoller und Krauske, Acta Borussica, Bd. II, S. 57 ff.; s. auch G. Meyer-Anschütz, Lehrb., S. 761, Note 10; Hertel, Die preuß. Oberrechnungskammer, 1884, Erg.-Heft 1890; E. Meier, Die Oberrechnungskammer, in v. Holtzendorffs Rechtslexikon, Bd. II, S. 923 ff.; Meißner, Die das Rechnungswesen des preuß. Staates umfassenden Gesetze und Verordnungen betr. Einricht. und Befugn. der Oberrechnungskammer, 2 Bde., 1878/79; Herrfurth, Preuß. Etats-, Kassen- und Rechnungswesen, 4. Aufl., 2 Bde., 1905.

[3] v. Kamptz, Annalen, Bd. IX, S. 2 ff.; auch vollständig abgedruckt in den Stenogr. Ber. des A. H. 1871—72, Anl. Bd. II, Aktenst. Nr. 148, Anl. A, S. 868 ff.

keit der Belege festzustellen, um Defekte, Unterschleife, gesetzwidrige Ausgaben und Einnahmen zu verhüten, ferner die Feststellung, daß jede einzelne Ausgabe aus dem dafür bestimmten Fonds geleistet und dieser Fonds nicht überschritten sei, endlich aber die Verpflichtung, auf Mängel in der Verwaltung aufmerksam zu machen, welche bei Prüfung der Rechnungen bemerkbar geworden sind, um Maßregeln zu ihrer Abhilfe veranlassen zu können. In allen diesen Beziehungen handelte die Oberrechnungskammer lediglich als Organ des Königs, und es lag in der Natur der Verfassung des absoluten Staates, daß die Entlastung der verwaltenden Behörden durch die Oberrechnungskammer nur im Namen und alleinigen Auftrage des Königs erfolgen konnte, sowie daß die schließliche Entscheidung über alle dabei hervortretenden Fragen, welche durch Verhandlungen der obersten Verwaltungsbehörden mit der Oberrechnungskammer nicht zu erledigen waren, dem Könige allein zustand. Auf diesen Gedanken beruhte das in der Weltgeschichte einzig dastehende altpreußische Finanzsystem Friedrich Wilhelms I., das die feste und sichere Grundlage der Großmachtstellung Preußens wurde. Als dann aber mit Einführung der konstitutionellen Verfassung durch die Bestimmungen der Art. 99 und 104 der Verfassungsurkunde den Kammern eine mitentscheidende Stimme bei der Aufstellung des Staatshaushaltsetats eingeräumt und ihnen die nachträgliche Kontrolle der gesamten Finanzverwaltung übertragen worden war, bedurften auch sie notwendig eines ihre Prüfung und Beschlüsse vorbereitenden Organs, wenn sie imstande sein sollten, von ihren verfassungsmäßigen Rechten wirksamen Gebrauch zu machen. Seitdem erhielt die Oberrechnungskammer die Aufgabe, sowohl für die Zwecke der Staatsregierung als für die der Volksvertretung wirksam zu sein. Ihre Aufgabe ist in beiden Beziehungen die Revision der Staatsrechnungen zum Zwecke der Feststellung, ob die Verwaltung des Staatsvermögens und der Staatseinkünfte ordnungsmäßig geführt oder eine Haftung daraus begründet sei. Die Oberrechnungskammer soll also die aus der Verwaltung sich ergebende Verantwortlichkeit, wie diese einerseits im Innern des Verwaltungsorganismus, in höchster Instanz gegenüber dem Könige, andererseits gegenüber der Landesvertretung besteht, zur tatsächlichen Erscheinung und dadurch zur Geltung bringen. Aus dieser doppelten Richtung, in welcher sich die Oberrechnungskammer zu betätigen hat, folgte die Notwendigkeit des Gesetzes, welches in dem Art. 104 der Verfassungsurkunde über ihre Einrichtung und ihre Befugnisse vorbehalten blieb. Denn die Organisation derjenigen Behörde, welche durch ihre Prüfung und ihre Bemerkungen zu der den Häusern des Landtages vorzulegenden Rechnung über den Staatshaushaltsetat jedes Jahres die Grundlagen zur Beschlußfassung über die Entlastung der Staatsregierung zu gewähren hat, sowie die von dieser Behörde in Anspruch zu nehmenden Berechtigungen, durch welche sie zur Erfüllung ihrer Obliegenheit in den Stand gesetzt werden soll, bedurften im Zusammenhange der konstitutionellen Staatsentwicklung einer Neuregelung, auch wenn man nicht beabsichtigte, an den von Friedrich Wilhelm I. geschaffenen Grundlagen prinzipielle Änderungen vorzunehmen. Das in Art. 104 vorgesehene Gesetz hat die Aufgabe, die Erreichung des Endzieles der Tätigkeit, welche die Oberrechnungskammer zu üben berufen ist, nämlich die Klarstellung der den verwaltenden Staatsbehörden obliegenden Verantwortlichkeit, nach allen Seiten zu sichern, also eine solche Einrichtung der Oberrechnungskammer zu treffen, welche für deren Unabhängigkeit und Unparteilichkeit volle Gewähr bietet. Zugleich aber müssen die Befugnisse der Oberrechnungskammer auf solche Weise bestimmt werden, daß ihr in der Erfüllung ihrer Aufgabe kein Hemmnis entgegentreten kann. Was die Einrichtung der Oberrechnungskammer betrifft, so bedarf es der Feststellung ihrer Unabhängigkeit von der Staatsregierung; sie muß selbständig neben der Staatsverwaltung ihre Stelle finden und von den Ministern unabhängig sein; ihre Mitglieder müssen die Unabhängigkeit der Richter besitzen; sie darf bei der Verwaltung ihres Amtes keiner anderen Autorität als der der Gesetze unterworfen sein; sie bedarf abgesehen von ihrer und ihrer Mitglieder äußeren Unabhängigkeit einer besonderen Gewähr der Selbständigkeit und Unparteilichkeit in der vollständigen Durchführung der kollegialischen Verfassung. Alle diese Gedanken gehören bereits derjenigen Entwicklung an, die durch die Gesetzgebung und Verwaltungstätigkeit Friedrich Wilhelms I. bestimmt war. Das Gesetz hatte ferner die Befugnisse der Oberrechnungskammer festzustellen.

In dieser Beziehung muß zuvörderst davon ausgegangen werden, daß sie das Recht und die Pflicht haben muß, alle Rechnungen über die Verwaltung von Staatsvermögen und Staatseinkünften zur Revision zu ziehen. Es sind ferner die Befugnisse zu bestimmen, welche ihr zustehen müssen, damit die Rechnungsrevision ihren Zweck, über etwaige Vertretungen aus der geführten Verwaltung Gewißheit zu gewähren, erfüllen kann; endlich sind die Befugnisse festzusetzen, welche nach vollzogener Prüfung der Rechnungen von der Oberrechnungskammer in Anspruch zu nehmen sind. Weil es nach diesen Richtungen hin einer Ergänzung der Rechtsverhältnisse der Oberrechnungskammer bedurfte, um auch eine Kontrolle der Finanzverwaltung seitens der Volksvertretung im Sinne des Art. 104 der Verfassungsurkunde zu ermöglichen, hat der Schlußabsatz dieses Artikels den Erlaß eines dementsprechenden besonderen Gesetzes über die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer vorgeschrieben.[1] Zur Erfüllung dieser Bestimmung der Verfassungsurkunde ist das Gesetz v. 27. März 1872, betreffend die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer[2], ergangen.

III. Dieses Gesetz bestimmt, indem es einfach den seit 1723 bestehenden Rechtszustand festlegt, daß die Oberrechnungskammer eine dem Könige unmittelbar untergeordnete, den Ministern gegenüber selbständige Behörde sein soll, welche die Kontrolle des gesamten Staatshaushalts durch Prüfung und Feststellung der Rechnungen über Einnahmen und Ausgaben von Staatsgeldern, über Zugang und Abgang von Staatseigentum und über die Verwaltung der Staatsschulden zu führen hat (§. 1).[3] Sie hat in allen wesentlichen Beziehungen die Unabhängigkeit einer richterlichen Behörde und faßt alle wichtigen Beschlüsse gemäß gesetzlicher Vorschrift in kollegialischer Form. In letzterer Hinsicht bestimmt der §. 8 des Gesetzes, daß die Oberrechnungskammer ihre Beschlüsse nach Stimmenmehrheit der Mitglieder, einschließlich des Vorsitzenden, welcher bei gleicher Teilung der

---

[1] Zur Erfüllung der Verheißung des Abs. 3 des Art. 104 der Verf. Urk. hat es eines Zeitraumes von mehr als 22 Jahren bedurft. Beide Häuser des Landtages erwarteten von der Erfüllung dieser Verheißung das Ende der offenkundigen Mißstände, welche die Prüfung der Rechnung durch die Kammern nahezu unwirksam und die Entlastung der Staatsregierung fast zu einer bloßen Formalität machte. An kein unerfülltes Versprechen der Verf. Urk. ist die Staatsregierung in beiden Kammern so oft und dringend gemahnt worden. Der Erlaß des Gesetzes wurde von beiden Kammern bereits im Jahre 1853 (vgl. Stenogr. Ber. der 2. K. 1852—53, Bd. III, S. 1527, und Stenogr. Ber. der 1. K. 1852—53, Bd. II, S. 1138) und demnächst vom A. H. 1855—61 alljährlich, und auch vom H. H. mehrfach in ausdrücklichen Beschlüssen gefordert (vgl. hierüber die ausführlichen Mitteilungen in der 3. Aufl. dieses Werkes, Bd. I, Abt. 1, §. 67, S. 429 ff., welche indes jetzt nur noch von historischem Interesse sind). In der ersten Session des Jahres 1862 legte die Staatsregierung dann endlich den Gesetzentwurf dem A. H. vor (vgl. denselben [nebst Motiven] in den Stenogr. Ber. des A. H. 1862, Bd. II, Aktenst. Nr. 5, S. 20 ff., und Druckf. des A. H. 1862, Bd. I, Nr. 9), welcher von einer mit der Vorberatung betrauten Kommission durchberaten und mehrfach geändert wurde (vgl. den Komm. Ber. v. 7. März 1862 in den Stenogr. Ber. des A. H. 1862, Bd. II, Aktenst. Nr. 77, S. 481 ff., und Druckf. des A. H. 1862, Bd. III, Nr. 87), jedoch wegen der darauffolgenden Auflösung des A. H. nicht zur Beratung im Plenum gelangte. Seitdem wiederholte das A. H. in den Jahren 1867 und 1869 den Beschluß wegen baldigster Vorlage (vgl. Stenogr. Ber. des A. H. 1866—67, Bd. III, S. 1771, und Stenogr. Ber. des A. H. 1869, S. 1813—1814).

[2] Vgl. G. S. 1872, S. 278 ff., und den Entwurf des Ges. (nebst Motiven) in den Stenogr. Ber. des A. H. 1871—72, Anl. Bd. I, Aktenst. Nr. 21, S. 132 ff., den Bericht der Komm. des A. H. v. 30. Jan. 1872, ebenda Bd. II, Aktenst. Nr. 148, S. 838 ff., den Bericht der Komm. des H. H. v. 5. März 1872 in den Stenogr. Ber. des H. H. 1871—72, Bd. II, Aktenst. Nr. 73, S. 512 ff., desgl. die Verhandl. im A. H. v. 15., 16., 17., 19. u. 21. Febr. 1872 (Stenogr. Ber. des A. H. 1871—72, Bd. II, S. 781—870), ferner die Verhandl. im H. H. in der Sitz. v. 9. März 1872 (Stenogr. Ber. des H. H. 1871—72, Bd. I, S. 258—269), sowie die Verhandl. im A. H. in der Sitz. v. 14. März 1872 (Stenogr. Ber. des A. H. 1871—72, Bd. II, S. 875—878).

[3] Der Ber. der Komm. des A. H. v. 30. Jan. 1872 (Stenogr. Ber. des A. H. 1871—72, Aktenst. Nr. 148, S. 846), bemerkt, daß die im §. 1 des Gesetzes ausgesprochene volle Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Oberrechnungskammer in Verbindung mit den Worten des Abs. 1 des §. 18: „unter selbständiger, unbedingter Verantwortlichkeit aufzustellenden Bemerkungen" nach der von dem Regierungskommissar erteilten Auskunft die Bedeutung habe, daß die Oberrechnungskammer durch keine Rücksicht, auch nicht durch die bisher justifizierenden Kabinettsorders, sich einschränken lassen dürfe, sofern ein gesetzlicher Grund zur Bemerkung vorhanden sei.

Stimmen den Ausschlag gibt[1], faßt, und daß die kollegialische Beratung und Beschlußfassung jedenfalls erforderlich ist, wenn a) an den König Bericht erstattet, b) die für die Häuser des Landtages bestimmten Bemerkungen festgestellt, c) allgemeine Grundsätze aufgestellt oder bestehende abgeändert, d) allgemeine Instruktionen erlassen oder abgeändert, e) über Anordnungen der obersten Verwaltungsbehörden Gutachten abgegeben werden sollen.[2] Damit die Oberrechnungskammer diese gesetzlichen Aufgaben erfüllen kann, müssen ihr durch die Staatsregierung der Staatshaushaltsetat sowie die Spezialetats alsbald nach deren gesetzlicher Feststellung mitgeteilt werden (Gesetz v. 11. Mai 1898, §. 9); ebenso müssen die Kassenetats der Behörden alsbald nach ihrer Feststellung gleichfalls der Oberrechnungskammer mitgeteilt werden, zugleich mit einer Übersicht der Zu- und Abgänge gegenüber dem vorhergehenden Etat (ebenda, §. 12).

Das Gesetz v. 27. März 1872 hat sodann zur Erfüllung dieser Zwecke folgende Bestimmungen getroffen:

1. Der Revision durch die Oberrechnungskammer unterliegen alle diejenigen Rechnungen, durch welche die Ausführung des festgestellten Staatshaushaltsetats (Art. 99 der Verfassungsurkunde) und der sämtlichen Etats und sonstigen Unterlagen[3], auf welchen derselbe beruht, dargetan wird, insbesondere also: a) die Rechnungen der Staatsbehörden, Staatsbetriebsanstalten und staatlichen Institute über Einnahmen und Ausgaben von Staatsgeldern; b) soweit nicht in einzelnen Fällen statutarische oder vertragsmäßige Bestimmungen[4] eine Ausnahme begründen, die Rechnungen aller derjenigen staatlichen

---

[1] § 15 des Regulativs v. 22. Sept. 1872 über den Geschäftsgang bei der Oberrechnungskammer (G. S. 1872, S. 463) erteilt dem Präsidenten der Oberrechnungskammer die Befugnis, die Ausführung eines Beschlusses des Kollegiums einstweilen zu beanstanden, verpflichtet ihn jedoch, wenn er von dieser Befugnis Gebrauch macht, binnen 14 Tagen, vom Tage der ersten Beschlußfassung an gerechnet, die betreffende Angelegenheit zur nochmaligen Beratung und Abstimmung zu bringen und die Mitglieder des Kollegiums hiervon spätestens drei Tage vor der diesfälligen Sitzung in Kenntnis zu setzen. Bei dem durch die zweite Abstimmung festgestellten Beschlusse soll es jedoch sein Bewenden behalten.

[2] §. 7 des Regulativs v. 22. Sept. 1873 über den Geschäftsgang bei der Oberrechnungskammer (G. S. 1873, S. 460) hat hierzu noch bestimmt, daß die kollegialische Beratung und Beschlußfassung außerdem erforderlich sein soll: 1) wenn Gesetze und Verordnungen oder Erlasse der obersten Verwaltungsbehörden, welche auf das Verfahren der Oberrechnungskammer von Einfluß sind oder den Geschäftsbetrieb mehrerer Revisionsbureaus berühren; 2) wenn Meinungsverschiedenheiten entweder zwischen der Oberrechnungskammer und den obersten Verwaltungsbehörden oder zwischen den Mitgliedern der Oberrechnungskammer selbst zur Erörterung kommen, namentlich auch, wenn in den Grundsätzen oder dem Verfahren einzelner Revisionsbureaus Abweichungen zutage treten; 3) wenn Zweifel über Anwendung und Auslegung von Gesetzen, Verordnungen usw. der Erledigung bedürfen; 4) wenn anderweitige Gegenstände von dem Präsidenten oder von den Direktoren zur Beschlußfassung verwiesen werden; 5) wenn von dem betr. Departementsrat der Vortrag bzw. die Beschlußfassung des Kollegiums für erforderlich erachtet wird. Zugleich bestimmt der §. 7 a. a. O., daß jeder Beschluß, durch welchen ein allgemeiner Grundsatz festgestellt wird, schriftlich zu formulieren und allen beteiligten Revisionsbureaus in Abschrift mitzuteilen ist. — Die auf Grund des Vortrages und der Beschlußfassung im Kollegium ergehenden Angaben sollen auf den betr. Konzepten als solche bezeichnet werden, wogegen alle übrigen Gegenstände des gewöhnlichen Geschäftslaufes, welche unbedenklich sind und nach feststehenden Bestimmungen und Grundsätzen ihre Erledigung finden, des Vortrages und der Beschlußfassung in den Sitzungen nicht bedürfen, jedoch unter derselben Form und Firma, wie die ersteren, ergehen (§. 8 a. a. O.).

[3] Darunter sind auch diejenigen Nachweise zu verstehen, welche bloß der Auskunft wegen dem Landtage mitgeteilt werden und eine gesonderte Abstimmung des A. H. nicht herbeiführen. (Vgl. den Ber. der Komm. des A. H. v. 30. Jan. 1872, Stenogr. Ber. 1871—72, Anl. Bd. II, Aktenst. Nr. 148, S. 849, Sp. 2.)

[4] In der Komm. des A. H. wurde in dieser Beziehung ein Zusatz gefordert, welcher ausdrücklich verhüten sollte, daß die Staatsregierung sich für berechtigt erachte, ohne Zustimmung des Landtages Verträge zu schließen, welche gegen die Revision der Oberrechnungskammer Privatrechte begründen. Es wurde zu diesem Zwecke beantragt, hinter „vertragsmäßige Bestimmungen" einzuschalten: „zu deren Erlaß oder Abschluß die Staatsregierung gesetzlich ermächtigt ist". Als der Regierungskommissar hierauf die Auskunft erteilte, daß die Aufnahme des Satzes durch den Widerspruch einiger mit Garantie versehenen Eisenbahngesellschaften veranlaßt worden sei, welche gegen die zugemutete Rechnungsrevision den Rechtsweg beschritten hätten, wurde beantragt, vor „vertragsmäßige Bestimmungen" zu setzen: „bestehenden". Auf den Hinweis des Regierungskommissars, daß auch in Zukunft gleichartige Verträge abgeschlossen werden könnten, wurde indes auch dieser Antrag zurückgezogen. (Vgl. den in der vorigen Note angeführten Bericht der Kommission des A. H. a. a. O.)

Institute, welche aus Staatsmitteln unterhalten werden, oder veränderliche Zuschüsse nach Maßgabe des Bedürfnisses aus der Staatskasse erhalten oder mit Gewährleistung des Staates verwaltet werden, sobald und solange diese Garantie verwirklicht werden soll. Der Oberrechnungskammer ist namentlich auch die Revision der von der Seehandlung geführten Bücher übertragen.[1] Die Rechnungen der Kasse der Oberrechnungskammer werden von dem Präsidenten revidiert und mit den Revisionsbemerkungen der beiden Häuser des Landtages zur Prüfung und Entlastung vorgelegt. Ausgenommen von der Revision durch die Oberrechnungskammer sind allein die Rechnungen über die in dem Etat für das Bureau des Staatsministeriums zu allgemeinen politischen Zwecken und in dem Etat des Ministeriums des Innern zu geheimen Ausgaben im Interesse der Polizei ausgesetzten Fonds (§. 9). Zur Revision der Oberrechnungskammer gelangen ferner: a) die Rechnungen der Staatsbehörden, Staatsbetriebsanstalten und staatlichen Institute über Naturalien, Vorräte, Materialien und überhaupt das gesamte nicht in Geld bestehende Eigentum des Staates; b) die Rechnungen derjenigen Institute, Anstalten, Stiftungen und Fonds, welche lediglich von Staatsbehörden oder durch von Staats wegen angestellte Beamte, ohne Konkurrenz der Interessenten bei der Rechnungsabnahme und Quittung, verwaltet werden, gleichviel, ob sie Zuschüsse vom Staate erhalten oder nicht.[2] Alle für Rechnung des Staates angekauften beweglichen Gegenstände müssen bei der Rechnungslegung über die dafür geleisteten Ausgaben entweder als vollständig verwendet oder in einer besonderen Naturalrechnung in Einnahme oder sofern sie aus Utensilien oder Gerätschaften bestehen, oder zu Sammlungen gehören, als inventarisiert nachgewiesen werden; bei Übertragung von einem Fonds auf einen anderen ist, falls der Wert 3000 Mark übersteigt, Vergütung zu gewähren, ausgenommen nur bei staatlichen Sammlungen für Sammlungsstücke (§. 31). Der Bestimmung der Oberrechnungskammer bleibt jedoch nach Verschiedenheit der Kassen und Institute überlassen, inwieweit den zu a erwähnten Rechnungen die Inventarien beizufügen sind oder nur deren regelmäßige Führung nachzuweisen ist (§. 10 des Gesetzes). Von den in den §§. 9 und 10 bezeichneten Rechnungen ist die Oberrechnungskammer berechtigt, diejenigen, welche von untergeordneter Bedeutung sind, innerhalb der bisher bestandenen Grenzen von ihrer regelmäßigen Prüfung auszuschließen und deren Prüfung und Entlastung den Verwaltungsbehörden zu überlassen, bis darüber bei eintretendem Bedürfnisse durch königliche Verordnung anderweitige Verfügung getroffen wird; die Oberrechnungskammer soll jedoch von Zeit zu Zeit dergleichen Rechnungen und Nachweisungen einfordern, um sich zu überzeugen, daß die Verwaltung der Fonds, worüber sie geführt werden, vorschriftsmäßig erfolge. Etwaige Abänderungen in dem Verzeichnisse der zurzeit von der regelmäßigen Prüfung der Oberrechnungskammer ausgeschlossenen Rechnungen[3] sind dem Landtage jedesmal in kürzester Frist zur Kenntnis zu bringen (§. 11).

2. Die der Oberrechnungskammer nach §. 1 obliegende Prüfung der Rechnungen ist außer der Rechnungsjustifikation noch besonders darauf zu richten: a) ob bei der Erwerbung, der Benutzung und der Veräußerung von Staatseigentum und bei der Erhaltung und Verwendung der Staatseinkünfte, Abgaben und Steuern, nach den bestehenden Ge-

---

[1] Abs. 2 des §. 9 des Ges. v. 27. März 1872 hatte noch bestimmt, daß es bezüglich der Rechnungen der Preuß. Bank vorläufig bei den bestehenden Anordnungen bewenden solle. Diese Bestimmung erledigt sich jetzt dadurch, daß, zufolge des Ges. v. 27. März 1875 (G. S. 1875, S. 166) durch den Vertrag v. 17./18. Mai 1875 (G. S. 1875, S. 224 ff.), der preuß. Staat die Preuß. Bank an das Deutsche Reich abgetreten hat, so daß also die Rechnungen der jetzigen Reichsbank der Kontrolle des Rechnungshofes des Deutschen Reiches unterliegen.

[2] Vgl. die hiermit übereinstimmenden Bestimmungen der Geschäftsanweisung für die Regierungen v. 31. Dez. 1825 [zum Abschn. II, zu B, Abs. 4] (in v. Kamptz, Annal., Bd. IX, S. 821). Vgl. bezüglich der im Jahre 1866 neuerworbenen Landesteile §. 6 der Verordn. v. 31. Aug. 1867 (G. S. 1867, S. 1442).

[3] Das Verzeichnis der zur Revision durch die Oberrechnungskammer an sich geeigneten, von derselben jedoch bisher ausgeschlossenen Rechnungen ist dem A. H. mittels Schreibens des Fin. Min. v. 8. Dez. 1871 mitgeteilt worden. Vgl. dass. in den Stenogr. Ber. des A. H. 1871—72, Anl. Bd. I, Aktenst. Nr. 92, S. 532 ff. Abänderungen sind dem A. H. seitens des Fin. Min. in den Vorberichten zu den allgemeinen Rechnungen über den Staatshaushaltsetat stets mitgeteilt worden.

setzen und Vorschriften, unter genauer Beachtung der maßgebenden Verwaltungsgrundsätze verfahren worden ist; b) ob und wo nach den aus den Rechnungen zu beurteilenden Ergebnissen zur Beförderung des Staatszweckes Abänderungen nötig oder ratsam sind (§. 12).

3. Die §§. 13—17 des Gesetzes regeln die Beziehungen der Oberrechnungskammer zu den übrigen Behörden und stellen den äußeren Geschäftsgang[1] bis zur Erteilung der Entlastung dar.

a) Die Oberrechnungskammer ist berechtigt, von den Behörden jede bei Prüfung der Rechnungen und Nachweisungen für erforderlich erachtete Auskunft sowie die Einsendung der bezüglichen Bücher und Schriftstücke, auch von den Provinzial- und denselben untergeordneten Behörden die Einsendung von Akten zu verlangen (§. 13, Abs. 1). Der Präsident der Oberrechnungskammer ist befugt, Bedenken und Erinnerungen gegen die Rechnungen an Ort und Stelle durch Kommissarien erörtern zu lassen, auch zur Informationseinziehung über Einzelheiten der Verwaltung Kommissarien abzuordnen (§. 13, Abs. 2). Ebenso steht ihm das Recht zu, außerordentliche Kassen- und Magazinrevisionen zu veranlassen. In diesem Falle, sowie in allen Fällen der Absendung eines Kommissars hat er jedoch dem betreffenden Verwaltungschef davon vorgängige Mitteilung zu machen, damit dieser sich an den Verhandlungen durch einen seinerseits abzuordnenden Kommissar beteiligen kann (§. 13, Abs. 3).

b) Alle Verfügungen der obersten Staatsbehörden, durch welche in Beziehung auf Einnahmen oder Ausgaben des Staates eine allgemeine Vorschrift gegeben oder eine schon bestehende abgeändert oder erläutert wird, müssen sogleich bei ihrem Ergehen der Oberrechnungskammer mitgeteilt werden (§. 14, Abs. 1). Allgemeine Anordnungen der Behörden über die Kassenverwaltung und Buchführung sind schon vor ihrem Erlaß zur Kenntnis der Oberrechnungskammer zu bringen, damit dieselbe auf etwaige Bedenken, welche sich aus ihrem Standpunkte ergeben, aufmerksam machen kann (§. 14, Abs. 2). Die Vorschriften über die formelle Einrichtung der Jahresrechnungen und Justifikatorien werden von der Oberrechnungskammer erlassen. Dieselbe hat sich darüber zwar vorher mit den beteiligten Departementschefs in Verbindung zu setzen, bei obwaltender Meinungsverschiedenheit steht ihr aber die entscheidende Stimme zu (§. 14, Abs. 3). Von allen auf die Rechnungslegung bezüglichen Beschlüssen der beiden Häuser des Landtages ist der Oberrechnungskammer zur Kenntnisnahme Mitteilung zu machen (§. 14, Abs. 4).

c) Die Termine zur Einsendung der Rechnungen und die Fristen zur Erledigung der dagegen aufgestellten Erinnerungen werden von der Oberrechnungskammer festgestellt (§. 15). Der Kassenabschluß für jedes Etatsjahr erfolgt bei der Generalstaatskasse spätestens im dritten Monate nach Ablauf des Etatsjahres, bei den übrigen Kassen entsprechend früher nach der vom Finanzminister gemeinsam mit dem zuständigen Minister getroffenen Anordnung (§. 39 des Gesetzes v. 11. Mai 1898); keinesfalls dürfen nach erfolgtem Jahresabschluß noch Einnahmen oder Ausgaben für das abgeschlossene Jahr gebucht werden, ausgenommen nur die Buchungen über die Verwendung von Überschüssen des Staatshaushalts (ebenda, §. 40); Vorschüsse, die bis zum Jahresabschluß nicht haben erledigt werden können, sind in einem besonderen Anhang zur Kassenrechnung aufzuführen (§. 41). Haben Einnahmen bis zum Abschluß des Etatsjahres nicht eingezogen werden können, so sind dieselben als „Einnahmereste" nachzuweisen und als solche in den nächsten

---

[1] §. 7 des Gesetzes bestimmt, daß der Geschäftsgang der Oberrechnungskammer durch ein Regulativ zu regeln, welches auf Vorschlag der Oberrechnungskammer und des Staatsministeriums durch königl. Verordnung erlassen und dem Landtage zur Kenntnisnahme mitzuteilen, daß ferner in diesem Regulativ besonders auch die Bestimmungen zu erteilen sind, welche zur Geschäftsleitung des Präsidenten erforderlich sind. Dieses Regulativ ist durch Allerh. Erlaß vom 22. Sept. 1873 (G. S. 1873, S. 458 ff.) publiziert worden. Die Bestimmungen der §§. 5 u. 6 desselben sind durch die Allerh. (den Kammern zur Kenntnisnahme mitgeteilten) Erlasse vom 27. Juni 1874 (G. S. 1874, S. 294) und vom 11. Mai 1877 (G. S. 1877, S. 130) abgeändert worden. Das Regulativ erklärt (§. 40) die frühere Instruktion für den Chefpräsidenten der Oberrechnungskammer v. 16. März 1831 und alle dem Regulativ v. 22. Sept. 1873 zuwiderlaufende Vorschriften ausdrücklich für aufgehoben.

Etat zu übertragen (§. 42); analog ist mit den „Ausgaberesten", die bis zum Jahresschluß verbleiben, zu verfahren, falls sie nicht überhaupt als „erspart" verrechnet werden können (§. 43); nur solche Fonds, bei denen dies durch Spezialetat bestimmt ist, sowie alle Baufonds können in ihren Restbeträgen ohne weiteres in das nächste Etatsjahr übertragen werden, dies muß aber im neuen Etat ausdrücklich vermerkt werden (§§. 44, 45).[1]

d) Die Provinzial- und die ihnen gleichstehenden untergebenen Behörden sind der Oberrechnungskammer in allen Angelegenheiten ihres Ressorts untergeordnet. Die Oberrechnungskammer ist befugt, ihren Verfügungen nötigenfalls durch Strafbefehle innerhalb der für die obersten Verwaltungsbehörden gesetzlich bestimmten Grenzen die schuldige Folge zu sichern, auch etwa vorkommende Unangemessenheiten in Erledigung ihrer Erlasse zu rügen (§. 16).

e) Die Oberrechnungskammer erteilt den rechnungsführenden Beamten, wenn sie ihren Verbindlichkeiten vollständig genügt und die aufgestellten Erinnerungen erledigt haben, Entlastung. Stellen sich Vertretungen des Rechnungsführers oder anderer Beamten bei der Rechnungsrevision heraus, deren Deckung durch die Notatenbeantwortung nicht nachgewiesen wird, so hat die Oberrechnungskammer die weitere Verfolgung, welche von der vorgesetzten Behörde zu betreiben ist, nötigenfalls durch Eintragung in das Soll der Einnahmen anzuordnen (§. 17).

4. Die Bestimmung in Abs. 2 des Art. 104 der Verfassungsurkunde, daß der allgemeinen Rechnung über den Staatshaushaltsetat jedes Jahres die Bemerkungen der Oberrechnungskammer beizufügen seien, war in dem von der Staatsregierung der Nationalversammlung vorgelegten Verfassungsentwurfe nicht enthalten.[2] Auch der Entwurf der Verfassungskommission der Nationalversammlung enthält diese Bestimmung nicht[3]; in den Motiven[4] wird indes bemerkt, „daß es sich von selbst verstehe, daß auch die speziellen Unterlagen der allgemeinen Rechnung den Kammern auf Erfordern zugänglich sein müßten, insofern deren Einsicht bei Prüfung der allgemeinen Rechnung notwendig erscheine". Der Art. 101 des Entwurfes der Verfassungskommission der Nationalversammlung hatte jedoch bestimmt, daß die Oberrechnungskammer die von ihr geprüfte und festgestellte allgemeine Rechnung den Kammern vorzulegen habe, und diese Fassung hatte die oktroyierte Verfassungsurkunde v. 5. Dez. 1848 (in Art. 103) beibehalten. Erst bei der Revision dieser Verfassung entstanden in dem Zentralausschusse der Ersten Kammer Bedenken darüber, ob es dem konstitutionellen Wesen entspreche, daß die Oberrechnungskammer selbst die allgemeine Rechnung den Kammern vorlege, und man fand, daß auch in diesem Falle das Staatsministerium die Vermittlung zwischen der Behörde und den Kammern zu bilden habe. Um dies auszudrücken, wurde vorgeschlagen, die Worte „mit den Bemerkungen der Oberrechnungskammer" in den (jetzigen) Art. 104 einzuschalten, womit sich dann beide Kammern einverstanden erklärt haben.[5] Hieraus erhellt, daß sowohl die Staatsregierung als auch die Verfassungskommission der Nationalversammlung sich eine unmittelbare Verhandlung zwischen der Landesvertretung und der Oberrechnungskammer gedacht hatten, wobei es als selbstverständlich angesehen werden mußte, daß die erstere von der letzteren, „insofern es bei der Prüfung der allgemeinen Rechnung notwendig erscheine, auch die speziellen Unterlagen der allgemeinen Rechnung", d. h. die Vorlage der einzelnen Rechnungen und der dazu gezogenen Notate, Monita usw., solle verlangen können. Als die Kammern bei der Revision auf diesen unmittelbaren Verkehr verzichteten, wollten sie jedoch keineswegs auf das Recht verzichten, die Prüfung der „Unterlagen" eintreten zu lassen, und deshalb wurde in Art. 104 festgestellt, daß die „Bemerkungen der Oberrechnungskammer" mit vorgelegt werden müßten. Dem hierdurch festgestellten Rechte der Landesvertretung steht selbstverständlich eine be-

---

[1] S. Laband, Staatsrecht[4], Bd. IV, S. 503 ff., über die „Restverwaltung".

[2] Vgl. §. 75 des Verfassungsentwurfs vom 20. Mai 1848 (Stenogr. Ber. der Nat. Vers., Bd. I, S. 4).

[3] Vgl. Art. 101 des Entw. in v. Rönne, Verf. Urk., S. 195.

[4] Vgl. Druckf. der Nat. Vers., Nr. 9, und v. Rönne, Verf. Urk., S. 187, Anm. 1.

[5] Vgl. Stenogr. Ber. der 1. K. 1849—50, S. 1177, und v. Rönne, Verf. Urk., S. 195.

stimmte Pflicht der Staatsregierung bzw. der Oberrechnungskammer auf Vorlegung der Bemerkungen gegenüber. Daß die bloßen Bescheinigungen der Oberrechnungskammer, sowohl unter der allgemeinen Rechnung als unter den Spezialrechnungen, keineswegs als diejenigen Bemerkungen anzuerkennen sind, welche der Art. 104 erfordert, ergibt sich aber aus der Entstehungsgeschichte dieses Artikels, aus welcher deutlich hervorgeht, daß dabei nicht an eine formell-kalkulatorische Bescheinigung, ein bloßes Attest gedacht worden, sondern materielle Erinnerungen, welche auf vorgekommene Mängel und Ungehörigkeiten der Verwaltung hinweisen, gemeint sind. Ohne solche materielle Bemerkungen der Oberrechnungskammer kann die Prüfung der allgemeinen Rechnung nicht zu einer bewußten Überzeugung führen.[1] Dies hat auch die Staatsregierung grundsätzlich nicht bestritten. Es wurde daher die Oberrechnungskammer mit der Anweisung versehen, sich nicht auf die bloß kalkulatorische Bescheinigung der Richtigkeit der geprüften Rechnungen und der Übereinstimmung der allgemeinen Rechnung mit den Spezialrechnungen zu beschränken, sondern auch ihre Erinnerungen über die allgemeine Rechnung des Staatshaushaltsetats und gegen das Verfahren der verwaltenden Behörden aufzustellen, welche demnächst den Kammern mitzuteilen in Aussicht gestellt wurde.[2] Die durch den Allerh. Erlaß v. 24. Juni 1862 der Oberrechnungskammer erteilte Anweisung ordnete an[3], daß die aufzustellenden Bemerkungen folgendes ergeben sollen: a) welche Etatsüberschreitungen gegen die einzelnen Kapitel und Titel des nach Art. 99 der Verfassungsurkunde festgestellten[4] Staatshaushaltsetats stattgefunden haben; b) ob außerordentliche Ausgaben, für welche der erwähnte Staatshaushaltsetat keine Deckungsmittel enthält, vorgekommen sind, und c) welche Erinnerungen bei der Rechnungsprüfung aus dem Grunde aufgestellt worden, weil das Verfahren der verwaltenden Behörden bei der Vereinnahmung oder Erhebung, bei der Verausgabung oder Verwendung von Staatsgeldern, oder bei Erwerbung, Benutzung oder Veräußerung von Staatseigentum mit den Bestimmungen des gesetzlich festgestellten Staatshaushaltsetats in Widerspruch gestanden habe. In der Session des Jahres 1863 wurden nunmehr dem Hause der Abgeordneten die allgemeinen Rechnungen zum ersten Male im Laufe der ganzen Zeit seit Erlaß der Verfassungsurkunde unter Beifügung der in Aussicht gestellten „Bemerkungen der Oberrechnungskammer" vorgelegt.[5] Schon die früheren Berichte der Budgetkommission des Abgeordnetenhauses v. 16. Juni und 6. Okt. 1862[6] ergeben indes, daß wesentliche Meinungsverschiedenheiten zwischen der Staatsregierung und dem Abgeordnetenhaus über die Art und Beschaffenheit der in

---

[1] Dies ist sowohl von der Budgetkommission, als auch von beiden Häusern der Volksvertretung wiederholt in eingehendster Weise dargetan und erklärt worden. Von einem der erfahrensten Finanzmänner (dem Abgeordn. Kühne) ist sogar ohne Widerspruch des Hauses erklärt worden, „daß die bisherige Art der Erteilung der Decharge lediglich ein Gaukelspiel" sei, da die Volksvertretung eine Rechnung genehmige, die sie gar nicht prüfen könne (vgl. Stenogr. Ber. der 2. K. 1854—55, Bd. II, S. 833). Vgl. insbes. auch den Ber. der Budgetkomm. des A. H. v. 16. Juni 1862 (Druckf. des A. H. 1862, VII. Legisl. Per., 1. Session, Bd. I, Nr. 48, und Stenogr. Ber. 1862 des neugewählten A. H., Bd. V, Anl. Nr. 39, S. 302 ff.).

[2] Vgl. die Erklärung des Fin. Min. in der 15. Sitz. des A. H. v. 27. Juni 1862 (Stenogr. Ber. 1862, S. 411—412).

[3] Der Allerh. Erlaß v. 24. Juni 1862 ist zwar den Kammern nicht mitgeteilt worden, sein Inhalt ergibt sich indes aus den infolge desselben aufgestellten, dem A. H. mitgeteilten Bemerkungen der Oberrechnungskammer über den Staatshaushalt der Jahre 1859 u. 1860 (vgl. Druckf. des A. H. 1863, Nr. 77 u. 127, und Stenogr. Ber. 1863, Anl. Nr. 65 u. 106, S. 264 ff. u. 601 ff., desgl. Stenogr. Ber. des A. H. 1871—72, Anl. Bd. II, Aktenst. Nr. 148, S. 886). Der später von dem Referenten der Budgetkomm. eingesehene Erlaß v. 24. Juni 1862 hat übrigens den oben (im Texte) angegebenen Wortlaut, nur mit der Abweichung, daß es darin bei dem Punkte c) heißt: „welche Erinnerungen bei der Revision derjenigen Rechnungen, durch welche die Ausführung des gedachten Staatshaushaltsetats, sowie der demselben zugrunde liegenden Etats und Nachweisungen dargetan wird, aus dem Grunde aufgestellt worden sind, weil usw." (Vgl. den Bericht der Budgetkomm. des A. H. v. 14. Jan. 1864 in den Stenogr. Ber. des A. H. 1864, Anl. Bd. IV, Nr. 77, S. 493).

[4] Also nur des durch die Gesetzsammlung publizierten Staatshaushaltsetats.

[5] Vgl. oben Note 3.

[6] Vgl. Druckf. des A. H. 1862, VII. Legisl. Per., 1. Session, Bd. I, Nr. 48, und Bd. V, Nr. 168, desgl. Stenogr. Ber. dess. 1862, Bd. V, Anl. Nr. 39, S. 302, und Bd. VIII, Anl. Nr. 154, S. 1626.

Art. 104 der Verfassungsurkunde gedachten Bemerkungen der Oberrechnungskammer bestanden. Die Staatsregierung ging davon aus, daß nur der durch die Gesetzsammlung publizierte Staatshaushaltsetat die Grundlage der Kontrolle bilde, welche der Volksvertretung zustehe [1], wogegen die Budgetkommission des Abgeordnetenhauses auch das Recht beanspruchte, ihre Prüfung auf die Abweichungen von den Spezialetats zu erstrecken. Von der vorgängigen Entscheidung dieser Frage hing es aber wesentlich ab, in welcher Ausdehnung die Volksvertretung berechtigt ist, die Mitteilung von Bemerkungen der Oberrechnungskammer zu verlangen, und eben hiernach ließ sich auch erst bestimmen, welche Ausgaben für solche Etatsüberschreitungen zu erachten sind, die nach Art. 104 der Verfassungsurkunde der Genehmigung der Kammern bedürfen. In erster Linie stand aber die Frage, wieweit die Rechte der Krone, welche diese in betreff der Finanzkontrolle bis zum Erlaß der Verfassungsurkunde unumschränkt und ausschließlich ausgeübt hat, durch die Verfassungsurkunde eingeschränkt worden sind; daher bestand der Kernpunkt der Differenz darin, daß der Oberrechnungskammer durch den Allerh. Erlaß v. 24. Juni 1862 aufgegeben worden war, nur diejenigen Erinnerungen aufzustellen, welche bei der Rechnungsrevision gezogen sind, während offenbar alle diejenigen ausgeschlossen sind, welche von vornherein durch königliche Orders erledigt worden sind. Wenn ein Verwaltungschef irgendeine im Etat nicht vorgesehene oder anders vorgesehene Geldverwendung rechtzeitig durch eine königliche Order justifizieren ließ, so war damit das Recht der Oberrechnungskammer, Erinnerungen zu ziehen, aufgehoben, und nach dem Allerh. Erlaß v. 24. Juni 1862 sollte auch die Landesvertretung davon keine Kenntnis erhalten. Gerade diese Kenntnis ist aber von der höchsten Bedeutung und für die Prüfung der Rechnung unerläßlich. Denn ein Recht der Krone, durch königliche Orders eine Ausgabe zu justifizieren, besteht gegenüber dem Budgetrechte der Volksvertretung nicht mehr, und solange ein solches faktisch noch ausgeübt wurde, konnte die Vorschrift, daß der Staatshaushalt durch Gesetz, also unter Zustimmung der Volksvertretung festzustellen sei, nicht zur vollen staatsrechtlichen Bedeutung gelangen. Daher mußte es als notwendig anerkannt werden, daß die Oberrechnungskammer in ihre Bemerkungen alle diejenigen Fälle aufnimmt, in welchen eine Abweichung von dem gesetzlich festgestellten Staatshaushaltsetat vorgekommen ist, und daß sie die von ihr sowohl zu der allgemeinen Rechnung als auch zu den Rechnungen der Spezialetats auszustellenden Atteste in der Form ausfertigt, daß die völlige Übereinstimmung oder die Nichtübereinstimmung der geschehenen Ausgaben mit dem Etat und seinen Anlagen daraus ersichtlich ist. Soll eine Entlastung der Staatsregierung ausgesprochen werden, so setzt diese eine genaue Prüfung der Rechnungen voraus; diese ist aber unmöglich, wenn nicht auf die Spezialetats der einzelnen Verwaltungen und die mit diesen bei der Budgetberatung vorgelegten Nachweisungen zurückgegangen wird. Die der Entlastung voraufgehende Kontrolle kann nicht in engere Grenzen eingeschlossen werden als die Prüfung der dem Landtage vorgelegten Etatsentwürfe. Nachdem die Krone das früher ihr allein zustehende Recht der Finanzkontrolle, welches sie durch das Organ der Oberrechnungskammer ausübte, durch die Verfassung auf die Volksvertretung mit übertragen hat, wurde eben durch die Bestimmung des Abs. 2 des Art. 104 der Verfassungsurkunde zugleich angeordnet, daß nunmehr die Bemerkungen der Oberrechnungskammer, welche bis dahin nur dem Könige eingereicht worden waren, der Volksvertretung als Anhaltspunkte bei der Prüfung der allgemeinen Rechnung vorgelegt werden sollten. Die Bemerkungen, zu deren Aufstellung die Oberrechnungskammer im absoluten Staate nach ihrer Instruktion v. 18. Dez. 1824 verpflichtet war, zerfallen aber in allgemeine und besondere. Jene bestehen nach §. 49, Abs. 2 a. a. O. in einer am Schluß jedes Jahres einzureichenden Übersicht über den Zustand der Rechnungen nebst einem jährlich zu erstattenden Geschäftsbericht, welcher auch diejenigen erheblichen Mängel in der Verwaltung enthalten muß, die aus Veranlassung der Prüfung der Rechnungen entdeckt worden sind.

---

[1] Diese Ansicht liegt auch noch den betr. Bestimmungen des von der Staatsregierung im Jahre 1862 vorgelegten Entwurfs eines Oberrechnungskammergesetzes zugrunde. Vgl. diesen Entwurf und dessen Motive (§§. 18 u. 19) in den Drucks. des A. H. 1862, Bd. I, Nr. 9, und in den Stenogr. Ber. dess. 1862, Bd. II, Nr. 4, S. 21 ff.

Solange nun das verheißene Oberrechnungskammergesetz nicht ergangen war, mußte diese Bestimmung der Instruktion als maßgebend betrachtet werden für dasjenige, was die Volksvertretung in Anspruch zu nehmen berechtigt ist. Daher war diese berechtigt, nicht bloß eine Übersicht von dem Zustande der Rechnungen, sondern auch einen Bericht über die bei Prüfung der Rechnungen entdeckten erheblichen Mängel in der Verwaltung zu fordern, und zwar nicht bloß aus rechtlichen, sondern auch aus sachlichen Gründen, weil sie sonst außerstande wäre, die ihr obliegende Prüfung der allgemeinen Rechnung und die ihr zustehende Entlastung der Staatsregierung in sachgemäßer Art und Weise zu bewirken. Was aber die besonderen Bemerkungen der Oberrechnungskammer betrifft, so sind diese zwar in der Instruktion v. 18. Dez. 1824 nicht ausdrücklich vorgezeichnet; es bestimmt aber der §. 49, Abs. 1 a. a. O., daß nach erfolgter Berichtigung der Rechnungen die Entlastungen darüber zu erteilen und solche in den dazu geeigneten Fällen zur Vollziehung des Königs einzureichen seien. Die Oberrechnungskammer mußte daher in diesen Fällen die Bemerkungen, welche den Grund zur Beanstandung der Entlastung enthalten, im einzelnen begründen. Da nun aber durch die Verfassung das Recht der Entlastung der Staatsregierung auf die Volksvertretung übergegangen ist und fortan weder durch die Krone noch in ihrem Auftrage durch irgendeine Behörde geübt werden kann, so ergibt sich von selbst, daß alle nicht erledigten Erinnerungen über Spezialrechnungen auch der Volksvertretung vorgelegt werden müssen. Die Instruktion v. 18. Dez. 1824 verweist außerdem mehrfach auf besondere Verfügungen des Königs, durch welche schon vor der Rechnungsrevision bestimmte, durch die allgemeinen Gesetze und Verordnungen nicht vorgezeichnete Ausgaben angeordnet, Etatsüberschreitungen, Tantiemen und Remunerationen für außerordentliche Geschäfte, Pensionen für Witwen und Unterstützungen für Waisen, welche als Ausnahme von der Regel aus nicht dazu verpflichteten Staatskassen erfolgen, Gratifikationen und Unterstützungen an Beamte aus Ersparungen, Überschreitungen von Bauanschlägen, Verkäufe von Staatsgütern usw. genehmigt werden.[1] Auch die Niederschlagung von Kassendefekten und die Deklaration streitiger Gesetze wird unter gewissen Verhältnissen dem Könige vorbehalten.[2] Alle diese Anordnungen stehen nicht mehr im Einklang mit der Verfassung, welche sowohl die Feststellung des Staatshaushaltsetats als auch die Genehmigung der Etatsüberschreitungen und der außeretatsmäßigen Ausgaben, sowie die Entlastung der Staatsregierung in betreff der Rechnung an die Mitwirkung der Volksvertretung gebunden (Art. 104) und die Prüfung der Rechtsgültigkeit auch gehörig verkündeter königlicher Verordnungen allein den Kammern übertragen hat (Art. 106). Von diesen Grundsätzen ausgehend erachtete das Haus der Abgeordneten die von der Oberrechnungskammer in Gemäßheit des Allerh. Erlasses v. 24. Juni 1862 aufgestellten und den Kammern mitgeteilten Bemerkungen nicht für ausreichend, sondern beschloß wiederholt, die Staatsregierung aufzufordern, „die Instruktion der Oberrechnungskammer v. 24. Juni 1862 dahin zu erweitern, daß auch die Bemerkungen der Oberrechnungskammer über diejenigen erheblichen Mängel der Verwaltung, welche aus Veranlassung der Prüfung der Rechnungen entdeckt worden sind, sowie diejenigen Abweichungen von den gesetzlich festgestellten Staatshaushaltsetats und von denselben zugrunde liegenden Etats und Nachweisungen, welche etwa durch königliche Orders schon vor der Rechnungsrevision justifiziert worden sind, der Landesvertretung mitzuteilen seien".[3] Die Staatsregierung leistete indes dieser Aufforderung keine Folge, sondern erklärte stets und zu wiederholten Malen, daß über die Bestimmungen des Erlasses

---

[1] Vgl. §§. 11, 12, 14, 15, 18, 22, 31 der Instruktion v. 18. Dez. 1824.

[2] Vgl. §§. 30 u. 52 a. a. O.

[3] Vgl. den Bericht der Budgetkomm. des A. H. v. 14. Jan. 1864 (Stenogr. Ber. des A. H. 1864, Anl. Bd. IV, Nr. 77, und Druckf. desf. 1864, Nr. 87) und Sitz. des A. H. v. 23. Jan. 1864 (Stenogr. Ber. 1864, Bd. II, S. 889—896); ferner den Bericht der Budgetkomm. des A. H. v. 9. Mai 1865 (Stenogr. Ber. des A. H. 1865, Anl. Bd. VIII, Nr. 191, S. 1968, u. Druckf. desf. 1865, Nr. 185) und Sitz. des A. H. v. 24. Mai 1865 (Stenogr. Ber. desf. 1865, Bd. III, S. 1674—1681); desgl. den Bericht der Budgetkomm. des A. H. v. 21. Jan. 1867 (Stenogr. Ber. des A. H. 1866—67, Anl. Bd. III, Nr. 178, S. 780—781), und Sitz. des A. H. v. 28. u. 29. Jan. 1867 (Stenogr. Ber. 1866—67, Bd. III, S. 1757—1771).

v. 24. Juni 1862 nicht hinausgegangen werden könne; überhaupt könne die Frage nur durch das zu vereinbarende Gesetz über die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer befriedigend geordnet werden, bis dahin müsse es bei der bestehenden Instruktion der Oberrechnungskammer bewenden. Bei der Beratung über den hiernächst von der Staatsregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes betreffend die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer, welcher die Grundlage des Gesetzes v. 27. März 1872 bildet, verließ dann aber die Staatsregierung ihren bis dahin innegehaltenen Standpunkt, indem sie folgende Erklärung abgab: „Abweichungen von dem Staatshaushaltsetat, zu denen die Zustimmung des Landtages erforderlich, könnten nicht durch einseitige Allerh. Erlasse sanktioniert werden, und die Titel der Spezialetats sollten fortan die Norm für die Prüfung der Rechnung bilden. Bisher habe die Staatsregierung den Staatshaushaltsetat, wie er vom Landtage festgestellt worden, für die Grundlage der Prüfung erklärt; was indes damals bezüglich des ganzen Etats beabsichtigt sei, solle jetzt für die Spezialetats und deren Titel gelten. Alles, was den Titeln der Spezialetats entsprechend Votum des Landtages und speziell des Abgeordnetenhauses gewesen ist, solle Norm für die Prüfung der Oberrechnungskammer sein, und alle Abweichungen in quali und quanto aus deren Bemerkungen hervorgehen müssen. Dies gelte namentlich bezüglich aller persönlichen Ausgaben."[1] Auf dieser Grundlage ist dann der §. 18 des Gesetzes v. 27. März 1872 mit den Kammern vereinbart worden, welcher die in dem Art. 104 der Verfassungsurkunde nicht enthaltene Definition der von der Oberrechnungskammer aufzustellenden, den Kammern mit der allgemeinen Rechnung vorzulegenden „Bemerkungen" gegeben hat. §. 18 bestimmt nämlich, daß die von der Oberrechnungskammer unter selbständiger unbedingter Verantwortlichkeit aufzustellenden, dem Landtage von der Staatsregierung vorzulegenden Bemerkungen ergeben müssen: 1. ob die in der Rechnung aufgeführten Beträge in Einnahmen und Ausgaben mit denjenigen übereinstimmen, welche in den von der Oberrechnungskammer revidierten Kassenrechnungen in Einnahme und Ausgabe nachgewiesen sind, 2. ob und inwieweit bei der Vereinnahmung und Erhebung, bei der Verausgabung oder Verwendung von Staatsgeldern oder bei der Erwerbung, Benutzung oder Veräußerung von Staatseigentum Abweichungen von den Bestimmungen des gesetzlich festgestellten Staatshaushaltsetats, oder der von der Landesvertretung genehmigten Titel der Spezialetats, oder von den mit einzelnen Positionen des Etats verbundenen Bemerkungen, oder von den Bestimmungen der auf die Staatseinnahmen und Staatsausgaben oder auf die Erwerbung, Benutzung oder Veräußerung von Staatseigentum bezüglichen Gesetze stattgefunden haben, insbesondere 3. zu welchen Etatsüberschreitungen im Sinne des Art. 104 der Verfassungsurkunde[2], sowie zu welchen außeretatsmäßigen Ausgaben die Genehmigung des Landtages noch nicht beigebracht ist. Diesen Vorschriften der älteren Gesetzgebung hat das Gesetz v. 11. Mai 1898 noch folgende weiteren beigefügt: 1. Die Einnahmen und Ausgaben sind in der Rechnung unter denjenigen Kapiteln und Titeln nachzuweisen, unter denen sie im Etat vorgesehen sind, eventuell als außeretatsmäßige Einnahmen oder Ausgaben zu verzeichnen (§. 13). 2. Alle Einnahmen und Ausgaben sind in der Regel in der Rechnung desjenigen Etatsjahres zu verzeichnen, in welchem sie fällig geworden sind, vorbehaltlich der gesetzlichen Sondervorschriften (§§. 42—46) über Einnahme- und Ausgabereste, der Sondervorschrift über die am 1. April postnumerando fälligen Einnahmen und Ausgaben, sowie der etwaigen Sondervorschriften in Spezialetats (§. 14). 3. Alle Einnahmen und Ausgaben sind voll in der Rechnung als solche einzusetzen und es ist keinerlei vorherige Verrechnung von Einnahmen mit Ausgaben statthaft (§. 15).

5. Die Oberrechnungskammer ist verpflichtet, nach Ablauf eines jeden Geschäftsjahres dem Könige einen Bericht über die Ergebnisse ihrer Geschäftstätigkeit zu erstatten, welchem Berichte zugleich ihre gutachtlichen Vorschläge beizufügen sind, ob und wieweit

---

[1] Vgl. diese Erklärung in dem Bericht der Komm. des A. H. v. 30. Jan. 1872 (Stenogr. Ber. des A. H. 1871—72, Anl. Bd. II, Aktenst. Nr. 148, S. 846, Sp. 1).

[2] Über den Begriff der „Etatsüberschreitungen" im Sinne des Art. 104 der Verf. Urk. nimmt der §. 18 des Ges. v. 27. März 1872 auf den §. 19 desselben Bezug.

nach den aus den Rechnungen sich ergebenden Resultaten der Verwaltung zur Beförderung der Staatszwecke im Wege der Gesetzgebung oder der Verordnung zu treffende Bestimmungen notwendig oder ratsam erscheinen (§. 20 des Gesetzes von 1872). Es ist ferner dem Landtage alljährlich eine Übersicht der Staatseinnahmen und -ausgaben des vorhergehenden Etatsjahres vorzulegen; dieser Übersicht ist eine Nachweisung der Etatsüberschreitungen und der außeretatsmäßigen Beiträge beizufügen; ferner ist innerhalb der gleichen Frist dem Landtage vorzulegen eine Nachweisung über die Dispositions- und ähnlichen Fonds, insoweit nicht der Landtag hierauf ausdrücklich verzichtet hat, endlich eine Nachweisung der endgültig als erspart zu löschenden Beträge, insoweit sie durch besondere Gesetze bereitgestellt sind (§. 47 des Gesetzes von 1898).

6. Die Gesetze von 1872 (§. 21) und 1898 (§. 56) haben noch bestimmt, daß alle durch frühere Gesetze und Verordnungen erlassenen Bestimmungen, soweit sie den Gesetzen von 1872 bzw. 1898 zuwiderlaufen, außer Kraft treten.

Daß durch diese Bestimmung die Instruktion für den Chefpräsidenten der Oberrechnungskammer v. 16. März 1831 [1] für aufgehoben zu erachten sei, ist in §. 40 des (auf Grund des §. 7 des Gesetzes v. 27. März 1872 erlassenen) Regulativs v. 22. Sept. 1873 [2] ausdrücklich bemerkt und zugleich ausgesprochen worden, daß alle dem letztgedachten Regulativ zuwiderlaufenden Vorschriften aufgehoben seien. Hieraus folgt indes nicht, daß auch alle Bestimmungen der früheren Instruktion für die Oberrechnungskammer v. 18. Dez. 1824 für aufgehoben zu erachten seien. Unzweifelhaft ist indes, daß diejenigen Bestimmungen der gedachten Instruktion aufgehoben sind, welche es zulassen, daß durch justifizierende Erlasse vor Aufstellung besonderer Erinnerungen der Oberrechnungskammer irgendeine Abweichung von den für die Verwaltung maßgebenden Bestimmungen der Kenntnis des Landtages entzogen werden. Ebenso sind denjenigen Bestimmungen der Instruktion v. 18. Dez. 1824, welche das äußere Verfahren bei der Oberrechnungskammer betreffen, durch die Bestimmungen des Regulativs v. 22. Sept. 1873 ersetzt und den Vorschriften des Gesetzes v. 27. März 1872 über dieses Verfahren entsprechend umgestaltet worden.[3] Dagegen hat weder das Gesetz v. 27. März 1872 noch das Regulativ v. 22. Sept. 1873 diejenigen Bestimmungen der Instruktion v. 18. Dez. 1824 aufgehoben, welche Normen der Finanzverwaltung enthalten und hierüber Vorschriften erteilen, die für alle beteiligte Beamte verbindliche Kraft besitzen[4], vielmehr bleiben diese Vorschriften insoweit in Geltung, als sie nicht durch neuere Erlasse modifiziert sind und mit den Bestimmungen des Gesetzes v. 27. März 1872 und des Regulativs v. 22. Sept. 1873 nicht im Widerspruche stehen.[5]

IV. Um den Bestimmungen des Art. 104 der Verfassungsurkunde bzw. des Gesetzes v. 27. März 1872 zu genügen, muß die Staatsregierung für jedes Etatsjahr die „allgemeine Rechnung über den Staatshaushaltsetat" in der Art aufstellen, daß die gesamten Staatseinnahmen und -ausgaben auf Grund der von den einzelnen Kassen gelegten Jahresrechnungen nach Anordnung des Staatshaushaltsetats bzw. der Spezialetats der einzelnen Verwaltungen zusammengestellt und mit den entsprechenden Positionen des Etats verglichen werden. In den von den Kassen zu legenden Rechnungen sind die Einnahmen und Ausgaben in derselben Anordnung nachzuweisen, in welcher sie in den Kassenetats aufgeführt sind (§. 48 des Gesetzes von 1898); die Kassenrechnungen müssen mit dem Ergebnis der Kassenbücher übereinstimmen; sie werden für das Etatsjahr aufgestellt, Ausnahmen sind nur mit Genehmigung der Oberrechnungskammer zulässig (§§. 49, 50). Aus den Kassenrech-

[1] Vgl. dieselbe in den Stenogr. Ber. des A. H. 1871—72, Anl. Bd. II, Aktenst. Nr. 148, Anl. B, S. 878 ff.

[2] Vgl. G. S. 1873, S. 468.

[3] Vgl. hierüber den Bericht der Komm. des A. H. v. 30. Jan. 1872 in den Stenogr. Ber. des A. H. 1871—72, Anl. Bd. II, Aktenst. Nr. 148.

[4] Vgl. hierüber den in der vorigen Note zitierten Bericht der Komm. des A. H. in den Stenogr. Ber. a. a. O., S. 854—855.

[5] Der in der vorigen Note zitierte Komm. Ber. (S. 855, Sp. 2) bemerkt, daß es zwar wünschenswert gewesen wäre, in dem §. 21 des Gesetzes ausdrücklich aufzuzählen, was von früheren Gesetzen und Verordnungen noch gültig bleibe, daß hiervon jedoch Abstand genommen sei, weil diese Arbeit in große Schwierigkeiten verwickeln würde, auch in sachliche, insofern über einzelne Gegenstände streitige Ansichten auftreten könnten.

nungen hat sodann die Oberrechnungskammer gemäß Verfassungsurkunde Art. 104, Abs. 2 die allgemeine Rechnung über den Staatshaushalt festzustellen, die verfassungsgemäß dem Landtage vorgelegt werden muß. Vor der Einsendung der Kassenrechnungen an die Oberrechnungskammer hat durch die Behörden, die die Rechnung legen, eine genaue Vorprüfung der Rechnungen, die „Abnahme", zu erfolgen; diese bezieht sich sowohl auf das Rechnungsergebnis wie den sonstigen formellen und materiellen Inhalt und es sind der Rechnung bei dieser Abnahme alle erforderlichen Erläuterungen, Bemerkungen und Bescheinigungen beizufügen; über den ganzen Vorgang der Abnahme ist ein Protokoll aufzunehmen und mit der Rechnung an die Oberrechnungskammer einzureichen (§. 51 des Gesetzes v. 11. Mai 1898). Dem Landtag ist mit der allgemeinen Rechnung eine Spezialrechnung über jeden Verwaltungszweig, der seinen besonderen Etat hat, vorzulegen, in dem die Einnahmen und Ausgaben in derselben Weise verrechnet werden, wie sie im Etat angesetzt sind. In einer besonderen Spalte sind sowohl in der allgemeinen Rechnung wie in den Spezialrechnungen diejenigen Posten der Einnahmen und Ausgaben nachzuweisen, die das Gesetz (§. 53) einzeln aufzählt (§§. 52, 53); außerdem sind in der allgemeinen Rechnung nachzuweisen: 1. der aus der vorigen Rechnung übernommene und der in die folgende Rechnung übergehende Kassenbestand, 2. die sog. Betriebsfonds (§. 54). Die Ausführung dieser gesetzlichen Vorschriften, insbesondere derjenigen des §. 53 ergibt ein vollständig genaues Bild der Staatsfinanzen auf Grund des Jahresetats und liefert damit dem Landtage die erforderlichen Unterlagen für den der Verfassung gemäß den einzelnen Ministern für ihren Verwaltungszweig zu erteilenden Entlastungsbeschluß. Damit ist zugleich der Voranschlag des Etatsgesetzes rechtlich umgewandelt in feststehende Rechnungsposten und dadurch jedes Bedenken gegen den materiellen Rechtscharakter des Budgets beseitigt. *Das Gesetz v. 11. Mai 1898 hat somit den Rechtscharakter des Budgets als eines materiellen Gesetzes völlig außer Zweifel gestellt.*

Die allgemeine Rechnung, nebst einer Übersicht der vorgekommenen Etatsüberschreitungen und der der nachträglichen Genehmigung bedürfenden außeretatsmäßigen Ausgaben, mit den Spezialrechnungen der einzelnen Verwaltungen wird sodann unter Beifügung der vorgeschriebenen Bemerkungen der Oberrechnungskammer den Kammern zur Entlastung der Staatsregierung vorgelegt. Die Kammern lassen diese Rechnung durch ihre Budgetkommission prüfen, und auf deren Bericht beschließen demnächst die Kammern über die Erteilung oder Versagung der Entlastung an die Staatsregierung, welche hiervon in Kenntnis gesetzt wird.

Streitig geworden ist die Frage, ob die allgemeine Rechnung über den Staatshaushaltsetat zum Zwecke der Entlastung der Staatsregierung durch die Kammern *zuerst* im Abgeordnetenhause eingebracht werden muß, dergestalt, daß das Herrenhaus vor der Beschlußnahme des Abgeordnetenhauses damit überhaupt nicht befaßt werden kann.[1] Eine ausdrückliche Entscheidung darüber hat die Verfassungsurkunde nicht getroffen; der Abs. 2 des Art. 104 bestimmt nur, daß die Rechnung „*den Kammern*" zur Entlastung der Staatsregierung vorgelegt werden soll. Die Vorschrift des Abs. 3 des Art. 62, wonach „Finanzgesetzentwürfe und Staatshaushaltsetats" *zuerst* der *Zweiten* Kammer vorgelegt werden müssen, läßt eine wörtliche Anwendung auf den Fall nicht zu. Denn die Vorlage der Staatsregierung, mit welcher diese die in Rede stehende Rechnung mit dem Antrage auf Erteilung der Entlastung vorlegt, ist zwar eine *Finanzvorlage*, aber kein „*Finanzgesetzentwurf*". Aus dem Grunde der erwähnten Vorschrift des Art. 62, welche darauf beruht, daß im Abgeordnetenhause die eigentliche Vertretung der steuerlichen Interessen des Landes beruht, läßt sich aber allerdings analog der Schluß ziehen, daß diesem Hause in bezug auf alle Finanzvorlagen, auch wenn diese nicht in der förmlichen Gestalt eines Gesetzes erfolgen, der Vorrang gebührt. Ist dies aber richtig, so ergibt sich daraus, daß das Herrenhaus verfassungsmäßig mit der Beratung und Beschlußfassung über die Dechargierung der Rechnung erst dann befaßt werden kann, nachdem

[1] Vgl. darüber die Verhandl. in der Sitz. des A. H. v. 17. Juni 1865 (Stenogr. Ber. 1865, Bd. III, S. 2224—2227), welche indes zu einem bestimmten Beschlusse nicht geführt haben.

diejenige des Hauses der Abgeordneten vorangegangen ist; hieraus folgt weiter, daß eine Ablehnung der von der Staatsregierung beantragten Entlastung seitens des Abgeordnetenhauses die Wirkung haben muß, daß die abgelehnte Vorlage nicht zur Beratung und Beschlußfassung des Herrenhauses gelangen kann. Die Staatsregierung hat auch seit Erlaß der Verfassungsurkunde stets die dementsprechende Praxis befolgt, die allgemeinen Rechnungen über den Staatshaushaltsetat im Abgeordnetenhause einzubringen; erst wenn von diesem die Entlastung ausgesprochen worden ist, sind sie an das Herrenhaus zur Beschlußnahme abgegeben worden. Erst im Jahre 1865, nachdem das Haus der Abgeordneten zum ersten Male die von der Staatsregierung geforderte Entlastung (für die allgemeinen Rechnungen der Jahre 1859, 1860 und 1861) versagt hatte, von welchem Beschlusse nicht dem Herrenhause, sondern nur dem Staatsministerium Mitteilung gemacht worden war[1], hat das Herrenhaus sich mit dem Gegenstande dennoch beschäftigt und beschlossen, seinerseits die Erteilung der von dem Abgeordnetenhause versagten Entlastung auszusprechen[2], ein Verfahren, das indes im Abgeordnetenhause als Verletzung seiner Privilegien bezeichnet wurde.[3] Unzweifelhaft ist jedenfalls, daß die Staatsregierung nach Art. 104 der Verfassungsurkunde der Entlastung seitens beider Häuser des Landtages bedarf und daß eine einseitige Entlastung seitens des Herrenhauses so lange ohne allen praktischen Erfolg für die Staatsregierung bleibt, als nicht auch das Haus der Abgeordneten beigetreten ist.[4] Übrigens bleibt noch hervorzuheben, daß es, wenn eines oder beide Häuser des Landtages in die Lage kommen sollten, der Staatsregierung die Entlastung ganz oder teilweise versagen zu müssen, der Volksvertretung zurzeit noch alle praktisch wirksamen Rechtsmittel fehlen, um das Ministerium, welchem die Entlastung versagt worden ist, gerichtlich zur Verantwortung zu ziehen. Die Verweigerung der Entlastung ist weder durch die Verfassung noch durch ein besonderes Gesetz mit bestimmten Rechtsnachteilen bedroht.[5] Es steht demnach auch nichts im Wege, daß die Regierung den Behörden Entlastung für ihre Wirtschaftsführung erteilt, auch wenn die verfassungsmäßige Entlastung der Regierung selbst durch Beschluß der Kammern gemäß Verfassungsurkunde Art. 104 nicht hat erreicht werden können.[6] Die Erteilung der Entlastung durch die Oberrechnungskammer hat gemäß der ausdrücklichen Vorschrift in §. 17 des Gesetzes v. 27. März 1872 die privatrechtlichen Folgen der Quittung.[7]

§. 119.

Das Steuerbewilligungsrecht.[8]

I. Das Besteuerungsrecht besteht in der Befugnis, die zur Befriedigung der Staatsbedürfnisse erforderlichen Mittel, insofern dazu die anderweitigen Einkünfte des Staates[9] nicht ausreichen, auf die Vermögenskräfte der Staatsbürger als solcher zu verteilen und

---

[1] Vgl. die Mitteilungen des Präsidiums des A. H. in der Sitz. v. 17. Juni 1865 (Stenogr. Ber. des A. H. 1865, Bd. III, S. 2225—26).

[2] Vgl. den Bericht der Budgetkomm. des H. H. v. 14. Juni 1865 (Stenogr. Ber. des H. H. 1865, Anl. Bd., Nr. 47, S. 475) und Sitz. v. 16. Juni 1865 (Stenogr. Ber. des H. H. 1865, S. 329).

[3] Vgl. die Reden des Abgeordn. Virchow in der Sitz. v. 17. Juni 1865 (Stenogr. Ber. des A. H. 1865, Bd. III, S. 2224 u. 2226—27), welche indes zu einem dies aussprechenden Antrage und Beschlusse des Hauses nicht geführt haben.

[4] Vgl. den Ber. der Budgetkomm. des H. H. v. 14. Juni 1865 (Stenogr. Ber. des H. H. 1865, Anl. Bd., Nr. 47, S. 475), desgl. die Bemerk. des Abgeordn. Grafen v. Schwerin in der Sitz. des A. H. v. 24. Mai 1865 (Stenogr. Ber. 1865, Bd. III, S. 1687).

[5] Die zivilrechtlichen Folgen, die Laband[4], Bd. IV, S. 523, aus der Verweigerung der Entlastung herleitet, können Mangels einer Rechtsvorschrift hierüber nicht anerkannt werden. Vgl. Arndt, Verf. Urk., S. 358.

[6] Arndt, Verf. Urk., S. 356, anderer Ans. Virchow im preuß. A. H., vgl. Note 3.

[7] S. Arndt, Verf. Urk., S. 358; Laband[4], IV, S. 523 u. 532.

[8] Literatur im Abschnitt über das Finanzrecht.

[9] Nämlich die Erträge aus den Staatsgütern und den niederen Regalien, aus den Staatshoheitsrechten, den staatswirtschaftlichen Funktionen und Monopolen des Staates und aus den etwaigen gewerblichen Unternehmungen d. Staates.

zu erheben. Als ein wesentlicher Bestandteil der Staatsgewalt[1] gebührt in der absoluten Monarchie dieses Recht ausschließlich dem Staatsoberhaupt.[2] Dagegen stehen in der sei es durch Stände oder durch Volksrepräsentation beschränkten Monarchie der einseitigen Ausübung jenes Rechtes durch das Staatsoberhaupt die in dem Steuerbewilligungsrechte begriffenen Befugnisse der Stände oder der Volksvertretung gegenüber[3]; sie bilden die verfassungsmäßige Schranke gegen willkürliche und unzweckmäßige Besteuerung. — Die neuere ständische Gesetzgebung in Preußen hatte den Ständen nur eine beschränkte Teilnahme an der Ausübung des Besteuerungsrechtes beigelegt[4]; dagegen hat die Verordnung v. 6. April 1848 über einige Grundlagen der künftigen preußischen Verfassung[5] in §. 6 bestimmt, daß der Volksvertretung jedenfalls das Steuerbewilligungsrecht zustehen solle[6], ohne diese Verheißung an eine Einschränkung zu knüpfen. Die oktroyierte Verfassungsurkunde v. 5. Dez. 1848 und die revidierte Verfassungsurkunde v. 31. Jan. 1850 haben indes den Kammern nur ein beschränktes Steuerbewilligungsrecht beigelegt.[7]

II. Die Bestimmungen der Verfassungsurkunde über das der Volksvertretung beigelegte Steuerbewilligungsrecht sind folgende. Art. 100 setzt fest, daß Steuern und Ab-

---

[1] Über die geschichtliche Entwicklung des Besteuerungsrechtes in Deutschland überhaupt und über die Entwicklung der Territorial-Steuerverfassung insbesondere vgl. Zachariä, D. St. u. B. R., 3. Aufl., Bd. II, S. 487 ff., und die dort angef. Schriften. — Für Preußen insbes. Simon, Preuß. St. R., Bd. II, S. 212 ff., S. 117 ff. und die in dem Beihefte zum Königl. Preuß. Staats-Anz., Nov. 1867, S. 29 ff. angef. Schriften.

[2] Demgemäß erklärt das A. L. R., II, 13, §. 15 (nachdem damals das Steuerbewilligungsrecht der Stände faktisch beseitigt war), das Recht der Besteuerung für ein Majestätsrecht. Auch sagt der §. 2 A. L. R., II, 14 in gleichem Sinne: „Dem Besteuerungsrechte, als einem Hoheitsrechte des Staates (d. i. im Sinne des A. L. R., II, 13, §. 1 des «Staatsoberhauptes»), sind alle diejenigen unterworfen, die für ihre Personen, Vermögen oder Gewerbe den Schutz des Staates genießen."

[3] Obgleich das Recht der Besteuerung der Staatsbürger für Staatszwecke nur dem Inhaber der Staatsgewalt zustehen kann, ist hiermit dennoch das verfassungsmäßige Recht der Stände oder der Volksvertretung, vermöge dessen die Besteuerung nur mit ihrer Bewilligung geschehen darf, vollkommen vereinbar und enthält keineswegs eine Teilung der Staatshoheit, sondern nur eine Einschränkung der Rechte des Staatsoberhauptes.

[4] Das Gesetz v. 5. Juni 1823 wegen Anordnung der Provinzialstände (G. S. 1823, S. 129) bestimmte in §. III, Nr. 2, „daß den Provinzialständen, solange keine allgemeinen ständischen Versammlungen stattfinden, die Entwürfe solcher allgemeinen Gesetze, welche Veränderungen in den Steuern zum Gegenstande haben, soweit sie die Provinz betreffen, zur Beratung vorgelegt werden sollten". Den Provinzialständen wurde hierbei also nur eine beratende Stimme (kein Steuerbewilligungsrecht) beigelegt. — Die V. v. 3. Febr. 1847 über die Bildung des Vereinigten Landtages (G. S. 1847, S. 34) bestimmte hiernächst in §. 9, „daß ohne die Zustimmung des Vereinigten Landtages die Einführung neuer Steuern oder die Erhöhung der bestehenden Steuersätze weder im allgemeinen, noch in einer einzelnen Provinz angeordnet werden solle", beschränkte jedoch dies Recht dahin, „daß von jener Bestimmung die Eingangs-, Ausgangs- und Durchgangszölle sowie diejenigen indirekten Steuern ausgenommen sein sollten, deren Sätze, Erhebung oder Verwaltung den Gegenstand einer Übereinkunft mit anderen Staaten bilden; auch solle jene Bestimmung auf die Domänen und Regalien, ohne Unterschied, ob die Verfügungen darüber die Einkünfte oder die Substanz betreffen, sowie auf Abgaben zu Provinzial-, Kreis- oder Kommunalzwecken, keine Beziehung haben". §. 10 a. a. O. behielt überdies dem Könige das Recht vor, „für den Fall eines Krieges außerordentliche Steuern ohne die Zustimmung des Vereinigten Landtags auszuschreiben", in welchem Falle dann nur nachträglich der Zweck und die Verwendung nachgewiesen werden sollte. — Die Bestimmungen des §. 9 wurden indes von dem ersten Vereinigten Landtage für nicht vereinbar mit der bisherigen Gesetzgebung erklärt, und es wurde behauptet, daß den Ständen auf Grund der V. v. 22. Mai 1815 und des Art. III, Nr. 2 des Ges. v. 5. Juni 1823 das Recht zum Beirate hinsichtlich aller Steuergesetze ohne Ausnahme zustehe, weshalb beschlossen wurde, die Deklaration bzw. Abänderung des §. 9 der V. v. 3. Febr. 1847 in diesem Sinne zu beantragen. Die Königl. Botschaft v. 24. Juni 1847 lehnte dies jedoch ab (vgl. Rauer, Verhandl. des 1. Verein. Landtags, S. 142 ff., und dessen ständische Gesetzgebung in den preuß. Staaten, neue Folge, Tl. II, S. 189—193).

[5] G. S. 1848, S. 87.

[6] Der §. 6 a. a. O. lautet: „Den künftigen Vertretern des Volks soll jedenfalls die Zustimmung zu allen Gesetzen, sowie zur Fortsetzung des Staatshaushaltsetats und das Steuerbewilligungsrecht zustehen."

[7] Die von dem Steuerbewilligungsrechte handelnden Art. 99, 100 u. 109 der Verf. Urk. v. 31. Jan. 1850 sind ohne irgendeine Veränderung aus der oktroyierten Verf. Urk. v. 5. Dez. 1848, in welcher sie die Art. 98, 99 u. 108 bildeten, beibehalten worden (vgl. v. Rönne, Verf. Urk., S. 185—187).

gaben für die Staatskasse nur erhoben werden dürfen, soweit sie in den Staatshaushaltsetat aufgenommen oder durch besondere Gesetze angeordnet sind. Der Staatshaushaltsetat muß nach Art. 99 für jedes Jahr im voraus durch ein Gesetz festgestellt werden. Außerdem bestimmt der unter den allgemeinen Bestimmungen enthaltene Art. 109, daß die bestehenden Steuern und Abgaben forterhoben werden, bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden.

1. Indem hiernach grundsätzlich der Volksvertretung ein Steuerbewilligungsrecht zugestanden worden ist, kann im allgemeinen kein Zweifel darüber bestehen, daß die Frage über die Notwendigkeit oder Nützlichkeit einer aus Steuern zu bestreitenden Staatsausgabe, also über die Notwendigkeit der Steuer selbst verfassungsmäßig nur mittels einer Vereinbarung zwischen der Staatsregierung und den Kammern festgestellt werden kann, dergestalt also, daß alle drei Faktoren der Gesetzgebung hierüber einverstanden sein müssen.[1] Allein das Recht der Kammern auf eine solche Vereinbarung ist nach der Verfassungsurkunde kein vollständiges, sondern ein eingeschränktes. Diese haben nämlich kein mit Ablauf jeder Etatsperiode von neuem eintretendes, alle Steuern und Abgaben umfassendes Bewilligungsrecht dergestalt, daß die Steuererhebung überhaupt durch die Bewilligung der Kammern bedingt wäre, sondern die Notwendigkeit der Vereinbarung bezieht sich nur auf neue Steuern und Abgaben sowie auf die Erhöhung bestehender, so daß die nicht auf Zeit oder nur bedingungsweise bewilligten so lange forterhoben werden dürfen, bis ihre Aufhebung oder Minderung zwischen den Kammern und der Staatsregierung vereinbart ist. Es muß zwar der Staatshaushaltsetat alljährlich zwischen den Kammern und der Staatsregierung von neuem vereinbart werden, allein die Forterhebung der einmal gesetzlich feststehenden Steuern ist von der Regelung des Budgets unabhängig. Obgleich diese Auslegung der Art. 99 und 100 der Verfassungsurkunde in Verbindung mit dem Art. 109 sich nach dem Wortlaut nicht bestreiten läßt, so ergibt sich doch ebenso unzweifelhaft aus der Entstehungsgeschichte der erwähnten Artikel, daß jene Beschränkung des Steuerbewilligungsrechts ursprünglich nicht beabsichtigt war. Stände nämlich der Satzteil des Art. 109: „Die bestehenden Steuern und Abgaben werden forterhoben, bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden" nicht in der Verfassungsurkunde, so würde aus den Art. 99 und 100 folgen, daß das Recht der Volksvertretung auf Vereinbarung sowohl des jährlichen Budgets als auch der Steuererhebung ein uneingeschränktes, alljährlich von neuem eintretendes sein würde; die in Art. 100 enthaltenen Worte: „oder durch besondere Gesetze angeordnet sind" haben nämlich nicht die Bedeutung, daß unter diesen „besonderen Gesetzen" die ganze Steuergesetzgebung zu verstehen sei, sondern ihr Sinn ist lediglich der, daß die Steuergesetzgebung die Grundlage des Staatshaushaltsetats bildet, so daß es also unmöglich ist, dem Staatshaushaltsetat diese seine gesetzliche Grundlage unter der Bezeichnung „besonderer Gesetze" gegenüberzustellen.[2] Da indes jener Satzteil des Art. 109 bei der Revision der Verfassung aufrechterhalten worden ist, so ergibt sich, daß der Satzteil des Art. 109: „Steuern und Abgaben werden forterhoben, bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden", nachdem in dem vorhergehenden Art. 100 gesagt worden, „daß Steuern und Abgaben nicht erhoben werden dürfen, wenn sie nicht in den jährlich festzustellenden Staatshaushaltsetat aufgenommen sind", den Satz des Art. 100 einfach aufhebt, und daß der Sinn besser ausgedrückt worden sein würde, wenn — unter Streichung des Satzteils des Art. 109 — der Art. 100 einfach lautete: „Steuern und Abgaben für die Staatskasse werden, wenn sie auch nicht in den Staatshaushaltsetat aufgenommen sind, auf Grund von Gesetzen erhoben und können nur durch Gesetze abgeändert werden." Der innere Widerspruch, in welchem hiernach der Art. 100 mit dem Satzteile des Art. 109 steht, macht es schon an sich wahrscheinlich, daß der

---

[1] Aus den Art. 99 u. 100 der Verf. Urk. ergibt sich unzweifelhaft, daß jede Steuerbewilligung nur durch ein nach Art. 62 vereinbartes Gesetz erfolgen kann und daß es vollkommen unstatthaft ist, Steuern oder Steuererhöhungen zu oktroyieren (vgl. hierüber auch Baumstark in den Stenogr. Ber. der 1. K. 1850—51, Bd. II, S. 1329).

[2] Vgl. die Rede des Abgeordn. Simson in den Stenogr. Ber. der 2. K. 1849—50, S. 412.

Zweck des Satzteils des Art. 109 ursprünglich ein ganz anderer gewesen ist, als die Bestimmung des Art. 100 wirkungslos zu machen, wie es jetzt der Fall ist, wo durch den Art. 100 in Verbindung mit Art. 109 das Steuerbewilligungsrecht der Kammern so ziemlich auf das Maß des dem Vereinigten Landtage eingeräumt gewesenen Steuerbewilligungsrechts zurückgeführt worden ist. Dies bestätigt aber die Entstehungsgeschichte des Satzteils des Art. 109 bis zur Gewißheit. Derselbe findet sich nämlich zuerst (wörtlich gleichlautend) in dem §. 82 des Regierungsentwurfs v. 20. Mai 1848. Damals fand die Staatsregierung diese Bestimmung notwendig, weil einer Verfassung erst entgegengesehen wurde, also ein Budget, welches erst von den zu konstituierenden Kammern geschaffen werden konnte, noch nicht existierte, und weil deshalb der Meinung entgegengetreten werden mußte, als solle bis zur Vereinbarung des Budgetgesetzes jede Steuerzahlung sistiert sein. §. 82 des Regierungsentwurfs ist dann unverändert in den Verfassungsentwurf der Verfassungskommission der Nationalversammlung (Art. 109) übergegangen; er ist aber auch da nicht in den Titel von den Finanzen aufgenommen, sondern (ebenso wie es mit Art. 82 des Regierungsentwurfs der Fall war) unter den „allgemeinen Bestimmungen" stehen geblieben. Unter diesen allgemeinen Bestimmungen des Regierungsentwurfs und des Entwurfs der Verfassungskommission der Nationalversammlung waren aber sowohl diejenigen enthalten, die ihrer Natur nach ganz unzweifelhaft nur vorübergehender Natur sein konnten, als auch diejenigen, die zunächst nur die Ausführung der Verfassung betrafen und in keinem andern Titel Platz finden konnten. Diesen Titel von den „allgemeinen Bestimmungen" hat hierauf die oktroyierte Verfassungsurkunde v. 5. Dez. 1848 in zwei Titel geteilt, nämlich in „allgemeine Bestimmungen" und „Übergangsbestimmungen"; sie hat den jetzigen Art. 109, welcher in ihr den Art. 108 bildete, unter die „allgemeinen Bestimmungen" gesetzt, während derselbe nach der ursprünglichen Absicht sowohl der Staatsregierung als der Verfassungskommission der Nationalversammlung nur die Tragweite einer vorübergehenden Bestimmung (nämlich bis zur Vereinbarung des Budgetgesetzes) haben sollte. In dieser Bedeutung stand der Satzteil des jetzigen Art. 109 in vollster Übereinstimmung und Konsequenz mit den von der Finanzverwaltung handelnden Art. 99 und 100; er derogierte ihnen nirgends; dagegen ist es, wenn man ihm eine mehr als vorübergehende Bedeutung hätte beilegen wollen, nicht abzusehen, wie er dann von den Art. 99 und 100 irgend hätte getrennt werden können; er wäre diesen vielmehr vorauszustellen gewesen, wonach dann alles übrige von den Finanzen hätte abgemessen werden müssen, während jetzt der Art. 109 dem Art. 100 geradezu widerspricht und ihn aufhebt.[1] Vertreter der Staatsregierung haben dagegen behauptet, ein unlösbarer Widerspruch zwischen dem Art. 100 und dem Satzteil des Art. 109 bestehe nicht, sondern die Art. 99 und 100 seien bestimmt, das Verhältnis der Kammern zur Staatsregierung zu regeln, während der Satzteil des Art. 109 nur das Verhältnis der Steuerpflichtigen zur Regierung feststellen und daher auf das Verhältnis der Kammern zur Regierung ohne Einfluß bleiben solle. Ferner ist von der Staatsregierung bestritten worden, daß der Art. 109 nur eine transitorische Bedeutung haben könne.[2] Dieser Versuch zur Vereinigung der Art. 100 und 109 ist indes von keinem praktischen Erfolge. Denn wenn (nach Art. 109) die Steuerpflichtigen die bestehenden Steuern fortentrichten müssen, ohne daß diese im Budget des Jahres stehen, so ist es wenig erheblich, ob die Kammern sie in das Budget aufnehmen oder nicht. Überdies widerlegt sich die

---

[1] Vgl. die Komm. Ber. beider Kammern und die Plenarverhandl. derselben in den Stenogr. Ber. 1849—50 der 2. K., S. 379—422 und S. 1734 ff., und der 1. K., S. 1108—65 und S. 2034 ff. Gegen die im Texte vertretene Auslegung der Art. 99 u. 100 in der Verbind. mit dem Art. 109 die Erörter. des Abgeordn. Waldeck in der Sitz. des A. H. v. 19. Jan. 1864 (Stenogr. Ber. des A. H. 1864, Bd. II, S. 769—772), dagegen der Abgeordn. Osterrath (a. a. O., S. 775). Vgl. auch die Erörter. des Abgeordn. Waldeck in der Sitz. des A. H. vom 13. Mai 1865 (Stenogr. Ber. des A. H. 1865, Bd. III, S. 1479—81), dagegen der Abgeordn. Gneist (a. a. O., S. 1485).

[2] Vgl. die Erklär. des Fin. Min. v. Rabe und des Min. Präsid. v. Manteuffel in den Stenogr. Ber. der 1. K. 1849—50, Bd. III, S. 1140 u. 1145.

ministerielle Auslegung dadurch, daß der Art. 109 ebensogut für die Kammern, deren Mitglieder auf die Verfassung vereidigt sind, verbindlich ist wie für die Steuerpflichtigen, daß daher die Kammern gegen die Verfassung verstoßen und den Art. 109 verletzen würden, wenn sie sich weigern, die einmal bestehenden Steuern, solange solche nicht gesetzlich aufgehoben sind, in das Budgetgesetz aufzunehmen. Denn das Steuerbewilligungsrecht der Volksvertretung ist durch den auch für sie verbindlichen Art. 109 eingeschränkt und darf ohne Abänderung der Verfassung nicht in anderer Weise von ihnen ausgeübt werden, als es ihnen verfassungsmäßig zusteht; sie haben nicht das Recht, den gesetzlich bestehenden Steuern die Aufnahme unter den Einnahmeposten des Budgets zu versagen, sondern diese Steuern bilden eine verfassungsmäßig notwendige Einnahmeposition des jedesmaligen Budgets. — Wenn nun aber zugegeben werden muß, daß den Kammern nach der richtigen Auslegung der Art. 99 und 100 der Verfassungsurkunde in Verbindung mit dem Art. 109 ein Steuerbewilligungsrecht lediglich insoweit gebührt, daß ohne ihre Zustimmung neue Steuern nicht auferlegt und bestehende Steuern nicht erhöht oder abgeändert werden können, so ergibt sich, daß ihnen in betreff derjenigen Steuern, welche einmal ohne Bedingung oder Zeitbeschränkung gesetzlich festgestellt worden sind, kein Bewilligungsrecht zusteht. Die Worte des Art. 109 der Verfassungsurkunde: „die bestehenden Steuern" haben sich zwar, wie die Entstehungsgeschichte des Art. 109 ergibt, ihrer ursprünglichen Absicht nach unzweifelhaft nur auf die zur Zeit des Erlasses der Verfassungsurkunde bestehenden Steuern und Abgaben beziehen sollen. Nachdem dieser Artikel aber als eine bleibende Bestimmung in der Verfassungsurkunde beibehalten worden ist, läßt sich nicht bestreiten, daß Art. 109 dahin zu verstehen ist, daß keine Steuer oder Abgabe, welche einmal durch ein Gesetz ohne Bedingung oder Zeiteinschränkung eingeführt worden, anders wieder aufgehoben oder abgeändert werden kann als durch Vereinbarung sämtlicher Faktoren der Gesetzgebung.[1] Daraus folgt aber weiter, daß den Kammern auch ein eigentliches Steuerverweigerungsrecht im Sinne des neueren konstitutionellen Prinzips nicht zusteht. Die Verhandlungen, welche in beiden Kammern bei der Revision der Art. 99 und 100 in Verbindung mit dem Art. 109 der Verfassungsurkunde stattgefunden haben, ergeben vielmehr unzweifelhaft, daß die Beibehaltung des Satzteiles des Art. 109 gerade zu dem Zwecke beschlossen ist, um das eigentliche Steuerverweigerungsrecht der Kammern auszuschließen.[2] Dagegen ist die Staatsregierung unbedingt verpflichtet, den Kammern alljährlich den Staatshaushaltsetat für das nächstfolgende Jahr zur Genehmigung und alljährlich die Rechnung über ihn zur Entlastung vorzulegen; mithin beschränken sich die in dem Steuerbewilligungsrecht der Volksvertretung enthaltenen Befugnisse auf folgende Rechte:

a) Recht der Bewilligung oder Verweigerung neuer, Erhöhung oder Abänderung gesetzlich bestehender, an Bedingungen oder Zeitbeschränkungen nicht geknüpfter Steuern;

b) Recht auf jährliche Vereinbarung des Budgetgesetzes;

c) Recht auf Erteilung oder Verweigerung der Genehmigung von Etatsüberschreitungen;

d) Recht auf Vorlegung der jährlichen Rechnung über den Staatshaushaltsetat verbunden mit dem Rechte der Prüfung und Feststellung dieser Rechnung und der Erteilung der Entlastung.

---

[1] Vgl. hierüber die Stenogr. Ber. der 2. K. 1850—51, Bd. I, S. 264 ff., u. Bd. III, S. 1161, desgl. 1851—52, Bd. III, S. 1172.

[2] Die preuß. Verf. Urk. beruht somit in dieser Materie auf dem Grundsatze, daß die Staatsbürger bzw. die Volksvertreter verpflichtet seien, die Mittel zur Deckung der Staatsbedürfnisse, insoweit solche nicht aus den sonst dazu bestimmten Mitteln bestritten werden können, zu gewähren; sie erkennt also kein Steuerbewilligungsrecht in dem Sinne an, daß die für den Staatsbedarf notwendigen Steuern auch willkürlich verweigert werden könnten. Somit folgt sie dem von der vormaligen D. Bundesversamml. in dem Beschlusse v. 28. Juni 1832, Art. 2 (s. in v. Meyer, Corpus Juris Konföderationis Germaniae, 3. Aufl., Tl. II, S. 244) ausgesprochenen Grundsatze, „daß keinem deutschen Souverän durch die Landstände die zur Führung einer der Landesverfassung entsprechenden Regierung erforderlichen Mittel verweigert werden dürfen".

2. Das der Volksvertretung in betreff neuer Steuern sowie der Erhöhung oder Abänderung bestehender Steuern zustehende Steuerbewilligungsrecht enthält die Befugnis, nicht bloß vor der Bewilligung den Nachweis zu verlangen, daß die verfassungsmäßig zur Bestreitung der Staatsausgaben bestimmten primären Deckungsmittel, sowie die früher bewilligten Steuern, unzureichend seien, um den Staatsbedarf zu bestreiten, sondern auch zu verlangen, daß der Gegenstand der Besteuerung, die Höhe des aufzubringenden Steuerbetrages und seine Verteilung auf die steuerpflichtigen Personen und Gegenstände[1] mit ihr vereinbart werden.

3. Das Bewilligungsrecht der Kammern bezieht sich nach Art. 100 der Verfassungsurkunde auf alle Arten der Steuern, mithin auf direkte und indirekte Auflagen, ohne Unterschied des Gegenstandes der Besteuerung, und ohne Unterschied, ob die Steuer für einen bestimmten bzw. vorübergehenden Zweck, oder dauernd für Staatszwecke überhaupt entrichtet werden soll. Das Recht bezieht sich aber nicht allein auf Steuern im eigentlichen Sinne, sondern auch auf Abgaben, die nicht unter den Begriff wirklicher Steuern fallen.[2] In betreff der Gebühren (Sporteln) ist dies in Art. 102 der Verfassungsurkunde noch besonders ausgesprochen worden.

4. Dagegen bezieht sich das Bewilligungsrecht der Kammern nach Art. 100 der Verfassungsurkunde nur auf solche Steuern und Abgaben, welche für die Staatskassen erhoben werden, mithin nicht auf Steuern und Abgaben, welche zu Zwecken der Gemeinden und Kreise im Staate bestimmt sind, ebensowenig auf solche, welche lediglich die Kommunalzwecke einer Provinz betreffen und zu deren Bestreitung erforderlich sind.[3]

III. Über die Ausübung des Besteuerungsrechtes enthält die Verfassungsurkunde (Art. 101) folgende Grundsätze:

1. Bezüglich der Steuern können Bevorzugungen nicht eingeführt werden, also auch nicht durch Gesetz.

2. Die bestehende Steuergesetzgebung soll einer Revision unterworfen und dabei jede Bevorzugung abgeschafft werden.[4]

Das Nähere siehe unten im Abschnitt über das Finanz- und Steuerrecht.

§. 120.

Anleihen und Garantien.[5]

Wenngleich dem Staate unzweifelhaft die Befugnis zusteht, zur Deckung dringender Staatsbedürfnisse sowie zur Förderung des allgemeinen Besten, insbesondere alsdann,

---

[1] Dies ist das Recht der Bestimmung des sog. Besteuerungsfußes, welches stets in dem Steuerbewilligungsrechte enthalten ist, nach den Grundsätzen der Preuß. Verf. Urk. aber nur in bezug auf neue Steuerbewilligungen oder Erhöhung und Abänderung bestehender Steuern ausgeübt werden kann.

[2] Auch dies bestimmt der Art. 100 ausdrücklich. Es dürfen daher z. B. Wege-, Brücken- und Chausseegelder, sowie andere Kommunikationsabgaben, Konzessionsabgaben usw. nicht ohne Zustimmung der Kammern neu eingeführt oder erhöht werden, sofern nicht der Staatsregierung durch besondere Gesetze das Recht eingeräumt worden ist, die Tarife nach bestimmten gesetzlich geregelten Normen festzustellen.

[3] Über die Befugnis der Gemeinden zur Besteuerung ihrer Mitglieder enthält die gesetzlichen Sonderbestimmungen das Kommunal-Abgabengesetz v. 14. Juli 1893, über das Besteuerungsrecht der Kreise und Provinzen das Ges. v. 23. April 1906. S. über die ganze Materie Schön, Recht der Kommunal-Verbände, S. 262 ff. und die dort angegebene Literatur.

[4] Die 1. K. hatte bei der Revision des Art. 101 beschlossen, in denselben (in Abs. 2) die Worte einzuschalten: „vorbehaltlich der Entschädigungsfrage", um der Auffassung vorzubeugen, als solle jede Entschädigung ausgeschlossen sein. Die 2. K. trat diesem Beschlusse indes nicht bei, weil die Aufnahme des gedachten Zusatzes überflüssig sei und die Frage der Entschädigung nicht in die Verfassung gehöre, sondern in den Steuergesetzen selbst ihre Erledigung finden müsse (Stenogr. Ber. der 1. K. 1849—50, S. 1175, 2036, und 2. K., S. 1703 u. 1738, vgl. v. Rönne, Verf. Urk., S. 192—193). Über die Grundsätze, nach welchen die Frage zu beurteilen, vgl. Zachariä, D. St. u. B. R., 3. Aufl., Bd. II, S. 537 ff. und die dort angef. Schriften.

[5] Vgl. Klüber, Öffentl. R. des D. B., §§. 339, 340, 401; Zachariä, D. St. u. B. R., 3. Aufl.,

wenn die hierzu erforderlichen Mittel ohne zu erhebliche Belastung der Steuerpflichtigen nicht durch die ordentlichen oder außerordentlichen Beiträge der letzteren beschafft werden können, Schulden zu kontrahieren und namentlich Geldanleihen aufzunehmen, so ist doch die Ausübung dieses Rechtes keineswegs ausschließlich in die Hände des Königs gelegt, sondern es findet dabei eine Teilnahme der Volksvertretung statt. Bereits vor Erlaß der Verfassungsurkunde hatte die Krone sich teilweise des Rechtes begeben, den Staat einseitig mit neuen Schulden zu belasten.[1] Die Verfassungsurkunde hat (Art. 103) ganz allgemein und ohne Einschränkung bestimmt, daß „die Aufnahme von Anleihen für die Staatskasse nur auf Grund eines Gesetzes stattfindet" und daß „dasselbe von der Übernahme von Garantien zu Lasten des Staates gilt". Hiernach kann kein Zweifel darüber bestehen, daß es zur Aufnahme von Staatsanleihen und zur Übernahme von Staatsgarantien allemal eines Gesetzes im eigentlichen Sinne (Art. 62) bedarf.[2] Alle Staatsschulden und Staatsgarantien, welche kontrahiert bzw. übernommen werden sollten, ohne daß die Kammern dazu ihre Einwilligung bzw. Genehmigung erteilt haben, würden verfassungswidrig und dergestalt nichtig sein, daß daraus ein Anspruch an die Staatskasse niemals hergeleitet werden könnte. Dies folgt daraus, daß der Art. 103 der Verfassungsurkunde die Form vorschreibt, unter deren Beobachtung allein eine Verbindlichkeit des Staates zur Verhaftung für Anleihen oder Garantien entstehen kann, nämlich die Form eines wirklichen Gesetzes. Wenn diese Form nicht beobachtet worden ist, ist das Geschäft für den Staat nichtig.[3]

Da Gesetze, welche die Aufnahme von Staatsanleihen bzw. die Übernahme von Staatsgarantien betreffen, „Finanzgesetze" sind, so ergibt sich aus dem Abs. 3 des Art. 62 der Verfassungsurkunde, daß jeder Gesetzentwurf dieser Art zuerst dem Abgeordnetenhause zur Beschlußnahme vorgelegt werden muß und gar nicht an das Herrenhaus gelangen kann, wenn das Abgeordnetenhaus ihn ablehnen sollte.

Von der eigentlichen Staatsschuld im technischen Sinne, nämlich der sog. fun-

---

Bd. II, S. 469 ff.; Grotefend, Das D. St. R. der Gegenwart, S. 244 ff.; v. Schulze, Pr. St. R., Bd. II, S. 80 ff.; G. Meyer-Dochow, Lehrb. des Verwaltungsrechts[4], 1913.

[1] Die frühere Gesetzgebung ist folgende: Mittels Verordn. v. 17. Jan. 1820 über das Staatsschuldenwesen (G. S. 1820, S. 9) wurde ein Staatsschuldenetat publiziert und für immer geschlossen erklärt, zugleich aber (§. II) bestimmt, daß, „wenn der Staat künftighin zu seiner Erhaltung oder zur Förderung des allgemeinen Besten in die Notwendigkeit kommen sollte, zur Aufnahme eines neuen Darlehns zu schreiten, solches nur mit Zuziehung und unter Mitgarantie der künftigen reichsständischen Versammlung geschehen könne". Das Patent v. 3. Febr. 1847 betreffend die ständischen Einrichtungen (G. S. 1847 S. 33), erklärte, „daß, so oft die Bedürfnisse des Staates neue Anleihen erfordern möchten, die Provinzialstände der Monarchie zu einem vereinigten Landtage versammelt werden sollten, um dabei deren in der V. v. 17. Jan. 1820 vorgesehene ständische Mitwirkung in Anspruch zu nehmen". Die in dem Pat. in bezug genommene V. v. 3. Febr. 1847 über die Bildung des Verein. Landtags (a. a. O., S. 34) bestimmte hierüber ferner: a) dem Verein. Landt. ist die im §. II der V. v. 17. Jan. 1820 vorbehaltene ständische Mitwirkung bei Staatsanleihen übertragen, und sollen demgemäß neue Darlehne, für welche das gesamte Vermögen und Eigentum des Staates zur Sicherheit bestellt wird, fortan nicht anders, als mit Zuziehung und unter Mitwirkung des Verein. Landtages aufgenommen werden (§. 4); b) wenn neue Darlehne zur Deckung des Staatsbedürfnisses in Friedenszeiten bestimmt sind, so sollen solche ohne Zustimmung des Verein. Landtages nicht aufgenommen werden (§. 5); c) wenn im Falle eines zu erwartenden oder ausgebrochenen Krieges Darlehne aufgenommen werden müssen, die Einberufung des Verein. Landtages aber nicht zulässig befunden werden sollte, so wird die ständische Mitwirkung durch Zuziehung der Deputation für das Staatsschuldenwesen ersetzt (§. 6); die gedachte Deputation wird gebildet zur Ausübung der vorbehaltenen Mitwirkung bei Aufnahme von Darlehen für Kriegszeiten, sowie zur ständischen Mitwirkung bei Verzinsung und Tilgung der Staatsschulden (§. 1 der V. v. 3. Febr. 1847 über Bild. der ständischen Deput., G. S. 1847, S. 43). Dem Verein. Landtage wird späterhin Zweck und Verwendung des solchergestalt aufgenommenen Darlehns nachgewiesen (§. 7 der V. v. 3. Febr. 1847 über Bild. des Verein. Landtages). — Über die behauptete Nichtübereinstimmung der betreffenden Gesetzgebung v. 3. Febr. 1847 mit den früheren Zusicherungen der V. v. 22. Mai 1815 und v. 17. Jan. 1820 und über die auf die hierüber gefaßten Beschlüsse der Kurien des Verein. Landtages erlassene Königl. Botschaft v. 24. Juni 1847 vgl. Rauer, Ständ. Gesetzgebung der preuß. Staaten, neue Folge, Abt. 2, S. 184—187.

[2] Vgl. Baumstark in den Stenogr. Ber. der 1. K. 1850—51, S. 1329 und Simson in den Stenogr. Ber. der 2. K. 1850—51, S. 705.

[3] A. L. R., I, 3, §. 41; I, 5, §. 109.

dierten Schuld, zu unterscheiden ist die sog. schwebende Schuld (dette flottante). Die durch Gesetz festgestellte fundierte Schuld ruht auf dem Staate in seiner Gesamtheit; es können indes auch schwebende Verwaltungsschulden des Staates dadurch entstehen, daß die Fälligkeitstermine der Einnahmen und der Ausgaben des Staates, wie in jedem geschäftlichen Betriebe, nicht immer zusammenfallen und hierdurch ein Bedarf des Staates eintritt, welcher erst durch spätere Einnahmen wieder gedeckt werden kann. Solche Verwaltungsschulden sind der Natur der Sache nach nicht zu vermeiden, und es wird sich dagegen insbesondere kein gegründetes Bedenken erheben lassen, wenn dadurch etatsmäßige Einnahmen zu etatsmäßigen Ausgaben nur vorweggenommen werden oder wenn unabwendbare außerordentliche Staatsbedürfnisse eintreten. Die unfundierten Staatsschulden sind aber entweder Staatsschulden im engeren Sinne oder bloße Rechnungsschulden. Von der letzteren Art sind alle in die Klasse der Staatsschulden förmlich nicht aufgenommene Schulden der Staatskasse, welche die Natur eines Ausgaberückstandes aus einer laufenden Staatsverwaltungsrechnung haben, wie der Rückstand einer der Staatskasse obliegenden jährlichen Leistung oder einer Zahlung für ordentlichen Staatsaufwand eines bestimmten Rechnungsjahres, und alle Ausgaben, die unter dem Voranschlag (Etat) eines bestimmten Rechnungsjahres nicht begriffen sind. Zu der ersteren Gattung gehören dagegen alle Schulden, die (verzinsbar oder nicht) als Rückstände der genannten Art nicht zu erachten sind.[1] Wenn die Staatsregierung in betreff solcher schwebenden Verwaltungsschulden die Mittel besitzt, sie zur gehörigen Zeit aus den Jahreseinnahmen einzulösen, so erledigen sie sich von selbst; den Kammern ist alsdann ihre darauf bezügliche Mitwirkung durch die Bestimmungen des Art. 104 der Verfassungsurkunde angewiesen.[2] Wenn jedoch eine solche Deckung innerhalb des Budgets nicht möglich ist, muß die Staatsregierung die Genehmigung der Kammern nachträglich einholen; es treten dann die Bestimmungen des Art. 103 der Verfassungsurkunde in Wirksamkeit, wenn die schwebende Schuld in eine fundierte verwandelt werden soll. Nach erfolgter Konsolidierung geht dann die schwebende Schuld vollständig in die eigentliche Staatsschuld über. Es ist gebräuchlich geworden, daß dem Finanzminister für Vorwegnahmen der hier in Rede stehenden Art gesetzlich ein Maximalkredit bewilligt wird, und zwar in der Form, daß der Staatsregierung die Ermächtigung zur Ausgabe verzinslicher Schatzanweisungen mit kurzer Umlaufszeit erteilt und auch die Verwaltung solcher vorläufigen Anleihen der Hauptverwaltung der Staatsschulden übertragen wird.

Die Form, in welcher im preußischen Staate fundierte Staatsschulden aufgenommen werden, ist die, daß Staatsobligationen ausgestellt werden, welche den Nennbetrag der Schuld enthalten, und daß der Staat diese Obligationen verkauft (Emission und Emissionskurs) in der Weise, daß er für den Kaufpreis den jährlichen Zins, welcher gegen Überreichung des Kupons ausgezahlt wird, zu bezahlen verspricht. Die Schuldscheine sind auf den Inhaber ausgestellt, und zwar so, daß dem Gläubiger kein Kündigungsrecht zusteht, während ein solches dem Staate vorbehalten ist. Demzufolge ist es, wenn nicht bei der Aufnahme der Anleihe das Gegenteil vereinbart worden ist, rechtlich zulässig, wenn der Staat, gegen das Anerbieten des auszuzahlenden Nominalbetrages, denjenigen Gläubigern gegenüber, welche dieses Anerbieten nicht annehmen, eine Zinsreduktion vornimmt.[3] In dieser Beziehung ist indes die Frage

---

[1] Hierher gehören insbes. auch solche (verzinsliche) Anerkenntnisse, welche nach §. 13 des Ges. v. 11. Mai 1851 (G. S. 1851, S. 361), jetzt nach §. 20 des Reichsges. v. 13. Juni 1873 (R. G. Bl. 1873, S. 134) über Kriegsleistungen und deren Vergütung ausgestellt werden können.

[2] Über die Streitfrage, ob die Staatsregierung verfassungsmäßig überhaupt berechtigt sei, ohne vorherige Zustimmung der Kammern Anerkenntnisse über Verwaltungsschulden auszustellen, vgl. die Erörter. in der 2. K. in den Stenogr. Ber. 1850—51, S. 644 ff. u. S. 703 ff., desgl. den Komm. Ber. a. a. O., Bd. III, S. 563 ff. Die Frage ist bereits bei dem ersten Verein. Landtage zur Sprache gekommen (vgl. Rauer, Verhandl. des Verein. Landtages, S. 118—190, und dessen ständ. Gesetzgeb. der preuß. Staaten, neue Folge Abt. 2, S. 184—187).

[3] Dagegen würde jede anderweite willkürliche Herabsetzung des Zinsfußes, Zahlung der Zinsen in verschlechterten Münzsorten oder in uneinlösbarem Papiergelde widerrechtlich sein.

streitig geworden, ob die Staatsregierung verpflichtet sei, bei Konvertierung oder außeretatsmäßiger Kündigung von Staatsanleihen die Genehmigung der Volksvertretung *vorher* nachzusuchen. Das Abgeordnetenhaus hat dies Recht in Anspruch genommen.[1] Die Notwendigkeit der *nachträglichen* Genehmigung ist auch seitens des Finanzministers, und zwar schon aus dem Grunde zugegeben, weil die Zustimmung der Kammern zur Auszahlung der Konvertierungsprämie erforderlich sei; dagegen ist das Erfordernis *vorgängiger* Genehmigung bestritten und behauptet worden, daß die Volksvertretung ihre nachträgliche Genehmigung nicht verweigern dürfe, wenn der Staatskasse ein Vorteil durch die gesamte Operation erwachse. Das Abgeordnetenhaus hat sich indes zur Rechtfertigung seiner Ansicht mit Recht darauf berufen, daß nach Art. 99 der Verfassungsurkunde alle Ausgaben des Staates im voraus in den Staatshaushaltsetat aufgenommen, daß insbesondere auch nach dem §. 7 des Gesetzes v. 24. Febr. 1850 betreffend die Verwaltung des Staatsschuldenwesens die Bedürfnisse der Hauptverwaltung der Staatsschulden für jedes Jahr im voraus im Staatshaushaltsetat festgesetzt werden müssen, ferner, daß es sich hier nicht um *unvorhergesehene* Ausgaben handle, welche die Staatsregierung vorbehaltlich der Genehmigung der Kammern leisten dürfe, sondern um solche, zu denen ganz besondere Überlegung der besonderen Verhältnisse nach allen Seiten hin erforderlich sei, und daß durch solche Operationen sehr erhebliche Belastungen der Staatskasse herbeigeführt werden könnten; auch komme dabei die Rücksicht auf den künftigen Staatskredit in Betracht. Nach allen diesen Richtungen hin aber habe die Volksvertretung das Recht, *vorher* befragt zu werden. Geschähe dies nicht, so kann wenigstens darüber kein Zweifel bestehen, daß den betreffenden Minister die volle Verantwortlichkeit für alle diejenigen Nachteile treffen würde, welche der Staatskasse aus der Operation erwachsen sollten.[2]

Da die Ausgabe von Papiergeld lediglich die Kontrahierung einer unverzinslichen Staatsschuld ist, so kann es keinem Bedenken unterliegen, daß auch darauf die Bestimmungen des Art. 103 der Verfassungsurkunde Anwendung finden; indes hatte schon der §. 1 des vorläufigen Bundesgesetzes v. 16. Juni 1870[3] bestimmt, daß von den Bundesstaaten nur auf Grund eines auf den Antrag der beteiligten Landesregierung erlassenen Bundesgesetzes Papiergeld ausgegeben oder dessen Ausgabe gestattet werden dürfe; §. 8 des Reichsgesetzes v. 30. April 1874 betreffend die Ausgabe von Reichskassenscheinen[4] hat demnächst endgültig vorgeschrieben, daß auch ferner nur auf Grund eines Reichsgesetzes Papiergeld von den Bundesstaaten ausgegeben oder dessen Ausgabe gestattet werden darf. Wenn aber auf Grund dieser Bestimmungen dem preußischen Staate durch ein Reichsgesetz die Ausgabe von Papiergeld gestattet werden sollte, versteht es sich von selbst, daß (abgesehen von dem genehmigenden Reichsgesetze) Art. 103 der preußischen Verfassungsurkunde zur Anwendung kommen müßte und daß die Ausgabe solchen Papiergeldes bzw. die Gestattung der Ausgabe eines solchen auch noch der in der Form eines Gesetzes zu erteilenden Genehmigung der preußischen Kammern bedürfen würde.[5]

---

[1] Vgl. den Beschluß des A. H. v. 11. Aug. 1862 (Stenogr. Ber. des im J. 1862 neugewählten A. H. 1862, Bd. II, S. 1154 ff. und den Komm. Ber. v. 2. Aug. 1862, ebendas. Bd. VI, S. 839—841), desgl. den Beschl. des A. H. v. 27. Mai 1865 (Stenogr. Ber. des A. H. 1865, Bd. III, S. 2048, und den Ber. der Justizkomm. v. 27. Mai 1865, Anl. Bd. VIII, Aktenst. Nr. 164, S. 1804). Vgl. über die Frage auch die Verhandl. des A. H. in der Sitz. v. 28. Jan. u. 13. Febr. 1868 (Stenogr. Ber. des A. H. 1867—68, Bd. II, S. 1219 ff. u. Bd. III, S. 1598 ff., desgl. den [unerledigt gebliebenen] Antrag des Abgeordn. v. *Bonin* vom 23. Jan. 1866 in den Stenogr. Ber. des A. H. 1866, Anl. Bd., Nr. 24, S. 47).

[2] Vgl. hierzu *Lasker* in dem Aufsatz „Die Rentenkonversion" in der Schrift: „Zur Verfassungsgeschichte in Preußen", S. 349—355 und v. *Schulze* (Pr. St. R., Bd. II, S. 85). In bezug auf die Bundesmarineanleihe v. 9. Nov. 1867 hat übrigens der §. 1 des Bundesges. v. 19. Juni 1868 (B. G. Bl. 1868, S. 339) ausdrücklich ausgesprochen, daß eine Konvertierung nur auf Grund eines dieselbe anordnenden oder zulassenden Gesetzes zulässig sein solle.

[3] B. G. Bl. 1870, S. 507.

[4] R. G. Bl. 1874, S. 40.

[5] Durch die (unter Bezugnahme auf den Art. 63 der Verf. Urk. erlassene) V. v. 18. Mai 1866 (G. S. 1866, S. 227) waren öffentliche Darlehnskassen gegründet worden; im §. 2 dieser Verordn. war bestimmt, daß für den ganzen Betrag der aus diesen Kassen bewilligten Darlehne, ein besonderes Geldzeichen unter der Benennung „Darlehnskassenscheine" ausgegeben werden solle, welche in Zahlungen die Stelle des baren Geldes ver-

Sechster Abschnitt.

Staat und Kirche.[1]

Bearbeitet von Professor Dr. Friedr. Giese in Posen, jetzt Frankfurt a. M.

§. 121.

Vorbemerkungen.

I. Während der Bereich des Staates die äußeren Verhältnisse der Staatsangehörigen, soweit sie unter den Begriff des Rechts fallen, umfaßt, ist die Aufgabe der Kirche die Pflege der Religion. Die Kirche ist daher vom Staate nach Gegenstand, Zweck und Wirksamkeit verschieden. Deshalb betrachtet die übereinstimmende Ordnung

---

treten und bei allen öffentlichen Kassen nach ihrem vollen Nennwerte angenommen werden sollten. Das A. H., welchem jene Verordn. zur nachträglichen Genehmigung und zugleich mit dem Antrage auf Erteilung der Indemnität vorgelegt wurde, versagte indes der Verordnung die Genehmigung, erteilte jedoch zugleich einem Gesetzentw. seine Zustimmung, welcher (im §. 1) der Staatsregierung in bezug auf den Erlaß der gedachten Verordnung Indemnität bewilligte, gleichzeitig aber die Schließung der gegründeten Darlehnskassen und die Wiedereinziehung der ausgegebenen Darlehnskassenscheine anordnete. Dieser Gesetzentw. hat, nach Genehmigung des H. H., auch die Sanktion der Krone erlangt und ist als Ges. v. 27. Sept. 1866 (G. S. 1866, S. 584) publiziert, zugleich aber durch die V. v. 27. Sept. 1866 (a. a. O., S. 583) die Notverord. v. 18. Mai 1866 wieder aufgehoben worden. Die Staatsregierung hat bei Vorlegung der Notverordn. v. 18. Mai 1866 (in der motivierenden Denkschrift in den Stenogr. Ber. des A. H. 1866—67, Anl. Bd. I, Nr. 17, S. 35) selbst zugegeben, daß sie nach den Bestimmungen der Verf. Urk., und insbesondere des Art. 103, zu der durch die gedachte Verordn. angeordneten Maßregel der Zustimmung des Landtages bedurft haben würde, und hat eben aus diesem Grunde außer der Genehmigung der Verordn. auch noch die Erteilung einer Indemnität nachgesucht. Obgleich nun letztere ihr durch das Ges. v. 27. Sept. 1866 gewährt worden ist, so hat dennoch das A. H. (vgl. den Komm. Ber. v. 13. Sept. 1866 in den Stenogr. Ber. 1866—67, Anl. Bd. I, Nr. 56, S. 270 ff.) die Genehmigung der Verordn. versagt (vgl. die Stenogr. Ber. über die Sitz. v. 18. u. 19. Sept. 1866, Bd. I, S. 398—442). Es ist nämlich angenommen worden, daß die Verordn. auf Grund des Art. 63 der Verf. Urk. gar nicht habe erlassen werden dürfen, weil dieser den Erlaß einer Notverordn. verbietet, welche der Verfassung zuwiderläuft, und weil die Staatsregierung selbst anerkannt hat, daß ihre Maßregel nach den Bestimmungen der Verf. Urk., insbesondere des Art. 103, der Zustimmung des Landtages bedurft hätte. Die V. v. 18. Mai 1866 war daher von Anfang an nichtig, und die durch ihren Erlaß begangene Verfassungsverletzung ist erst durch die in dem Ges. v. 27. Sept. 1866 ausgesprochene Indemnität gesühnt worden. Daß aber die von der Staatsregierung angeordnete Ausgabe von Darlehnskassenscheinen ohne vorgängiges Gesetz eine Verletzung des Art. 103 der Verf. Urk. enthält, kann nicht bestritten werden. Allerdings kann in Zweifel gezogen werden, ob die Operation der Darlehnskassen eine Anleihe war, obwohl die Kassenanweisungen als „unverzinsliche Staatsschuld" bezeichnet werden, und daher angenommen werden kann, daß in gleicher Weise die Ausgabe von Darlehnskassenscheinen eine Staatsschuld konstituiert. Will man aber auch dieser Ansicht nicht beipflichten, so war es doch mindestens eine Garantie, welche der Staat für die Darlehnskassenscheine übernahm. Denn er gab dieselben aus und verpflichtete sich, sie bei seinen sämtlichen Kassen an Zahlungsstatt anzunehmen. Daß aber mindestens die Darlehnskassen durch Ausgabe ihrer Scheine eine Schuld kontrahierten, kann nicht bestritten werden, und indem der Staat sich verpflichtete, diese Scheine bei den Staatskassen an Zahlungsstatt anzunehmen, übernahm er unzweifelhaft eine Garantie für dieselben, was nur auf Grund eines Gesetzes geschehen durfte, nicht aber durch eine auf Grund des Art. 63 erlassene Notverordnung.

[1] Über das Verhältnis von Staat und Kirche: Lange, Über die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat, 1848; Herrmann, Über die Stellung der Religionsgesellschaften im Staate, 1849; Zeller, Staat und Kirche, Vorlesungen, Berlin 1873; Martens, Die Beziehungen zwischen Kirche und Staat, 1877; Sohm, Das Verhältnis von Staat und Kirche, 1873; Geffcken, Staat und Kirche in ihrem Verhältnisse geschichtlich entwickelt, 1875; Meier, Die Rechtsbildung in Staat und Kirche, 1861; Thudichum, Deutsches Kirchenrecht des 19. Jahrhunderts, 2 Bde., 1877/78; Hinschius, Staat und Kirche, in Marquardsens Handb. des öffentl. Rechts, Bd. I, 1, 1883; Mejer, Zur Geschichte der römisch-deutschen Frage; Mejer, Kirchenrecht, 1869, S. 212 ff.; Friedberg, Grenzen

aller christlichen Völker Staat und Kirche als zwei wesentlich selbständige Verbände.[1] Da aber diese beiden wichtigen nebeneinander bestehenden Verbände vielfach miteinander in Berührung kommen müssen, bedarf es einer Ordnung der Beziehungen des Staates zur Kirche und zu den kirchlichen Einrichtungen. Namentlich fallen die kirchlichen Verhältnisse insoweit in den Bereich des Staates, als die Kirche auch eine äußere Organisation besitzt. Das rechtliche Verhältnis des Staates zu den christlichen Kirchen und zu anderen Religionsgesellschaften[2] gehört daher zu den Gegenständen des positiven Verfassungsrechtes. Der Inbegriff aller Rechtsvorschriften über die Beziehungen des Staates zur Kirche heißt das Staatskirchenrecht (jus publicum ecclesiasticum).[3]

II. Über das Verhältnis insbesondere der christlichen Kirchen zum Staate sind die Grundansichten zu den verschiedenen Zeiten sehr abweichend gewesen.[4] Man hat den Rechten des Staates bald weitere, bald engere Grenzen gezogen. Nachdem im römischen und griechischen Reiche das Christentum zur Staatsreligion erhoben war, wurde die Kirche zur Staatskirche im strengsten Sinne des Wortes.[5] Der Kaiser war gleichzeitig das äußere Oberhaupt des Staates und der Kirche. Er übte nicht bloß die

---

zwischen Staat und Kirche, 1872; Richter-Dove-Kahl, Kirchenrecht[8], 1886, §§. 69—74, 98—102; v. Schulte, Lehrb. des kath. und evang. Kirchenrechts, 1886, S. 42 ff.; Zorn, Kirchenrecht, 1888, S. 178 ff., 208 ff.; Kahl, Lehrsystem des Kirchenrechts und der Kirchenpolitik, 1894, S. 246 ff.; Stutz, Kirchenrecht, in v. Holtzendorff-Kohlers Enzykl.[7], 1914, Bd. V, S. 392 ff., 398 ff.; Schoen, Evangel. Kirchenrecht in Preußen, Bd. I, 1903, S. 154 ff.; Friedberg, Kirchenrecht[6], 1909, S. 36 ff., 52 ff., 71 ff., 98 ff., 108 ff.; Frantz, Kirchenrecht[3], 1899, S. 60 ff.; Kahl, Kirchenrecht, in „Systematische Rechtswissenschaft"[2], 1913, S. 309 ff.; Rothenbücher, Die Trennung von Staat und Kirche, 1908; Rothenbücher, Wandlungen in dem Verhältnisse von Staat und Kirche in der neueren Zeit, im Jahrb. des öffentl. Rechts, Bd. III, 1909, S. 336 ff.; O. Mayer, Ist eine Änderung des Verhältnisses zwischen Kirche und Staat anzustreben? Vortrag, 1909; Böckenhoff, Kathol. Kirche und moderner Staat, 1911; Giese, Deutsches Kirchensteuerrecht, in Stutz' Kirchenrechtl. Abhandlungen, 1910, Heft 69—71, S. 583 ff.; Bornhak, Pr. St. R.[2], Bd. III, 1914, S. 633 ff. Weitere Literaturangaben in den ständigen Übersichten in Deutsche Ztschr. f. Kirchenrecht, Arch. f. kath. Kirchenrecht, Theolog. Jahresbericht, Stier-Somlos Jahrb. des Verwaltungsrechts.

[1] Der Gegensatz von Staat und Kirche war im Altertum nicht zur klaren Anschauung gekommen. Noch die Römer sahen das jus sacrum als einen Bestandteil des jus publicum an. Erst das Christentum hat dahin geführt, die Kirche als die religiöse Gemeinschaft der Menschen dem Staate als der politischen Gemeinschaft selbständig zur Seite zu stellen.

[2] Sowohl Kirchen als auch andere Religionsgesellschaften sind Verbindungen von Menschen zur gemeinsamen Gottesverehrung; indes wird in den modernen staatlichen Gesetzgebungen (auch nach der Terminologie des preuß. A. L. R. und der preuß. Verf. Urk.) die Bezeichnung „Kirche" nur von den öffentlich aufgenommenen, mit den Rechten privilegierter Korporationen ausgestatteten Religionsgesellschaften gebraucht (Friedberg, Kirchenrecht, S. 1[2], 2, 113 f.; Kahl, Lehrsystem, S. 341; Arndt, Preuß. Verf. Urk.[7], 1911, S. 113).

[3] Das „Recht" der Kirche lediglich als religiöser Gemeinschaft ist bei dem vom Staate insoweit unabhängigen Wesen der Kirche kein Teil des staatlichen Rechts, vom staatlichen Standpunkte aus überhaupt kein wirkliches Recht. Was dagegen das Recht der Kirche als eines eine äußere Erscheinung annehmenden Verbandes (also abgesehen von dem religiösen Charakter) betrifft, so gehört die Bestimmung dieser äußeren Verhältnisse der Kirche zugleich in das staatliche Recht und bildet einen besonderen Teil desselben mit der Bezeichnung „Staatskirchenrecht". Das Staatskirchenrecht begreift nur das Verhältnis der Kirche zum Staate in sich, das öffentliche Kirchenrecht wird damit keineswegs erschöpft; denn letzteres ist der Inbegriff aller derjenigen Rechtssätze, welche sich auf Verfassung und Verwaltung der Kirche und auf das Verhältnis der Mitglieder der Kirche zur Kirchengewalt beziehen. Das öffentliche Kirchenrecht begreift nicht bloß die rechtlichen Beziehungen der Kirche nach außen (jus ecclesiasticum externo-publicum), sondern auch nach innen (jus eccles. interno-publ.), den Inbegriff aller Rechtsverhältnisse, welche sich auf die Anordnung und Leitung des kirchlichen Organismus beziehen (vgl. Niedner, Der Begriff der innerkirchlichen Angelegenheiten, Jena 1911). In das Gebiet des staatlichen Rechts gehört das Kirchenrecht nur insoweit, als nicht das Recht der Kirche von ihrem eigenen Standpunkte aus, sondern das Verhältnis des Staates zur Kirche und den kirchlichen Einrichtungen vom Standpunkte des Staates aus betrachtet wird.

[4] Gute Übersicht bei Kahl, Lehrsystem des Kirchenrechts und der Kirchenpolitik, 1894, 252 ff. Über die Geschichte des Kirchenrechts jetzt vor allem Stutz, Kirchenrecht, in v. Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft[7], Bd. V, S. 279 ff.; über die grundsätzlichen Beziehungen von Staat und Kirche das. S. 392 ff.

[5] Über das römische Kirchenrecht Stutz a. a. O. Bd. V, S. 287 ff., bes. 298 f.

absolute Macht im Staate, sondern auch die höchste Macht über die Kirche aus.[1] Da indes der Klerus seinen Beruf nicht, wie die Staatsbeamten, vom Kaiser ableitete, sondern im Dienste der Kirche die vom Staate unabhängige geistige Einheit besaß, strebte er nach einer Einheit außerhalb des Staatsoberhauptes. Die Patriarchen unter dem Vortritt des Bischofs von Rom als des Nachfolgers des Apostels Petrus erlangten bald eine Selbständigkeit der christlichen Kirche selbst dem Kaiser gegenüber. So bildete sich das hierarchische System aus, nach welchem die Kirche als unmittelbar göttliche Einrichtung und deshalb als weltbürgerliche, an keine Staatsgrenzen gebundene Gemeinschaft, also als universeller Gottesstaat (civitas dei) aufgefaßt wird, dem alle weltlichen Staaten selbst eingegliedert sind. Das Episkopat regiert die Kirche, zu deren Leitung es durch göttliche Anordnung berufen ist. So bestehen im Mittelalter[2] zwei vollständig ausgebildete organische Verbände nebeneinander, beide der Idee nach die ganze Christenheit umfassend, beide mit eigenem Oberhaupte. Der Kaiser steht an der Spitze des weltlichen, der Papst an der Spitze des geistlichen Reiches.[3] Über das Verhältnis beider Mächte zueinander wurde der große Kampf des Mittelalters geführt, des Staates für seine Gleichberechtigung, der Kirche für ihre höhere Macht. Obschon im 13. Jahrhundert die Überordnung der Kirche über den Staat entschieden war[4], zeigte sich dieselbe doch bald als unhaltbar und für den Staat unerträglich. Die reformatorischen Bestrebungen in Staat und Kirche (im 15. und 16. Jahrhundert) und die Entwicklung des modernen europäischen Staatensystems haben die Oberherrlichkeit der Kirche über den Staat beseitigt und zur Entwicklung eines anderen Systems über das Verhältnis der Kirche zum Staate, des sog. Territorialsystems, geführt. Dieses System faßt die christliche Religion als Landesangelegenheit auf und legt dem Staatsoberhaupt dieselbe Gewalt in Religionssachen wie in politischen bei, so daß sich in ihm Kirchenhoheit und Kirchengewalt vereinigen.[5] Die Kirche ist danach als staatliche Polizeianstalt in allen Beziehungen vom Staate abhängig und ihm untergeordnet. Dieses System hat indes in Deutschland schon durch die Beschränkungen, welche der Westfälische Friede der landesherrlichen Kirchenhoheit gesetzt hat, wesentliche Änderungen erfahren. Allmählich hat sich ein drittes System über das Verhältnis der Religionsgesellschaften zum Staate entwickelt, das der kirchlichen Selbständigkeit, jedoch unter Vorbehalt der staatlichen Kirchenhoheit. Dieses System fordert Gewährung vollkommener Gewissens- und Glaubensfreiheit sowie Freiheit zur Bildung von Religionsgesellschaften, während der Staat zu Leistungen für die einzelnen Religionsgesellschaften nicht verpflichtet ist, sondern es ihm überlassen bleibt, wieweit er der einen oder anderen Kirche Unterstützungen gewähren will. Dieses System hat auch in der preußischen Verfassungsurkunde Anerkennung gefunden[6] und gilt trotz formeller Aufhebung des Art. 15 der Verfassungsurkunde[7] auch heute noch in Preußen.

---

[1] Der Kaiser erließ nicht bloß Gesetze zu Schutz und Förderung der Kirche, sondern auch über Verfassung und Kultus, selbst über Dogmen. Er berief die Konzilien der Bischöfe, bestätigte ihre Beschlüsse und gab ihnen erst dadurch legitime Autorität.

[2] Über das mittelalterliche Kirchenrecht Stutz a. a. O. Bd. V, S. 316 ff.

[3] Sachsenspiegel, I, 1: „Zwei Schwerter ließ Gott auf Erden, zu beschirmen die Christenheit. Dem Papst ist gesetzt das geistliche, dem Kaiser das weltliche" (Zweischwerter-Lehre).

[4] Bornhak, Pr. St. R.², Bd. III, 1914, S. 663 f.

[5] Nach diesem System kann der Landesherr auch Symbol und Kultus bestimmen. Cujus regio, ejus religio. Dem Landesherrn steht ein unbeschränktes jus reformandi zu.

[6] Art. 12 ff. Dasselbe System liegt den Bestimmungen der Grundrechte des deutschen Volkes und der deutschen Reichsverfassung v. 28. März 1849 (§§. 144 ff.), sowie den Beschlüssen des Erfurter Unionsparlaments zugrunde.

[7] Zorn, Kirchenrecht, S. 209²; Hinschius, Preuß. Kirchenrecht, 1884, S. 18, Note 40; Hinschius, Staat und Kirche, S. 231 ff., 266 ff.; Kahl, Lehrsystem, S. 278, 309 ff.; Stutz, Kirchenrecht, a. a. O., Bd. V, S. 396; Schoen, Kirchenrecht, Bd. I, S. 159; Anschütz, Die Verf. Urk. für den preuß. Staat, Bd. I, 1912, S. 292, 296 ff.

Erstes Kapitel.

Die staatliche Kirchenhoheit.[1]

Erster Titel.

Kirchenhoheit und Kirchengewalt.

§. 122.

I. Der Inbegriff derjenigen Rechte, welche dem Staate in seinem Unterschiede von der Kirche über die Kirchen und anderen Religionsgesellschaften zustehen, bildet die Kirchenhoheit (Staatshoheit in Kirchensachen, jus sublime s. majestaticum circa sacra), wogegen die Kirchengewalt oder das bischöfliche Recht (jus episcopale, jus sacrorum s. jus in sacra)[2] in dem Inbegriff derjenigen Rechte besteht, welche der Kirche selbst als gesellschaftlichem Verbande über ihre Mitglieder gemäß dem Zweck und der inneren Einrichtung dieser Verbindung zustehen. Auch das Allgemeine Landrecht[3] unterscheidet nach dem zur Zeit seiner Redaktion in Preußen bestandenen Rechtszustande zwischen den Rechten des Staates über die Religionsgesellschaften (jus circa sacra) und der Verwaltung und Vertretung der gemeinschaftlichen Rechte einer Religionspartei durch deren Vorstand (jus sacrorum).[4] Im Publikandum v. 16. Dez. 1808 betreffend die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden[5] (§. 12) und ebenso in der Verordnung v. 27. Okt. 1810 über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden[6] (lit. C) werden gleichfalls die „Rechte der obersten Aufsicht und Fürsorge des Staates in Beziehung auf Religionsübung (jus circa sacra)" und „die Konsistorialrechte (jus sacrorum)" „nach Maßgabe der den verschiedenen Religionsparteien zugestandenen Verfassung" unterschieden. Das Recht des Staates (jus circa sacra) besteht nach den landrechtlichen Grundsätzen wesentlich in dem Recht der Oberaufsicht und der Genehmigung für bestimmte Fälle[7]; die Rechte der geistlichen Oberen (jus sacrorum) sind nicht auf die sog. Interna der Religionspartei beschränkt, sondern umfassen auch die äußeren Angelegenheiten in der weitesten Ausdehnung, darunter namentlich die Vermögensverwaltung.[8]

II. Die Kirchenhoheit begreift in sich 1. das Recht der Zulassung (Aufnahme, Anerkennung) von Kirchen und Religionsgesellschaften (sog. jus receptionis, jus reformandi), 2. das Oberaufsichtsrecht (jus inspiciendi cavendi, jus supremae inspectionis saecularis in causis ecclesiasticis), 3. das Schutzrecht (jus advocatiae s. protectionis) über die Kirchen und Religionsgesellschaften.[9]

---

[1] Thudichum, Deutsches Kirchenrecht, Bd. I, S. 1 ff.; Kahl, Lehrsystem, S. 278 ff., 309 ff.; Zorn, S. 216 ff.; Schoen, Bd. I, S. 160 ff.; Bornhak, Pr. St. R.[2], Bd. III, 1914, S. 633 ff., bes. 646 ff.; Stutz, Kirchenrecht, a. a. O., Bd. V, S. 396, 398 ff., 405; Kahl, Art. Kirchenhoheit in v. Stengel-Fleischmanns W. St. V. R.[2], Bd. II, S. 572 ff.

[2] Meier, Rechtsleben der deutschen evangel. Landeskirchen, 1889, S. 44.

[3] Bornhak, Pr. St. R.[2], Bd. III, S. 641 ff.

[4] Über die vom A. L. R. anerkannte Scheidung dieser Begriffe Jakobson, Die Grundsätze des preuß. Rechts über das Verhältnis von Staat und Kirche, 1838; Jakobson, Kirchenrecht, S. 108 ff.

[5] G. S. 1806—10, S. 361.

[6] G. S. 1811, S. 3.

[7] A. L. R., II, 11, §§. 117, 118, 128, 136, 138, 141, 142, 145, 146, 151, 161, 176, 180, 188, 194, 197—216, 219, 237, 238, 306, 311, 431, 444, 648, 709, 948 ff. u. a. m.

[8] A. L. R., II, 11, §§. 167, 180, 186, 217, 220 (Anh. §. 126), 227, 238, 247, 294, 296, 298, 300, 302, 311, 639, 641, 645, 648, 649, 652, 659, 661, 662, 671, 680, 687, 695—698, 704, 706, 750, 752, 754, 759, 764, 771, 797, 824, 830 u. a. m.

[9] Zur Kritik dieser Dreiteilung (dagegen:) Zorn, S. 216; Hinschius, Staat und Kirche, S. 269; Bornhak, Pr. St. R.[2], Bd. III, S. 646 f.; (dafür:) Kahl, Lehrsystem, S. 313 f.: „Ein besseres und einheitlicheres ist nirgends an die Stelle gesetzt" (S. 314).

III. Als weltliche Gewalt des Staates über die Kirche ist die Kirchenhoheit ein wesentlicher und unzertrennlicher Teil der Staatshoheit und steht daher unstreitig dem Inhaber und Träger der letzteren zu.[1] Die Kirchengewalt (das Episkopalrecht) dagegen als die höchste Gewalt in der Kirche hat in der katholischen Kirche jederzeit den Bischöfen gebührt und gebührt ihnen noch jetzt; niemals befand sich dieses Recht in den Händen des Landesherrn als solchen.[2] Die Verfassung der evangelischen Kirchen in Deutschland hat indes eine hiervon abweichende Entwicklung genommen[3], infolge deren in der lutherischen Kirche Ende des 16. Jahrhunderts die Fürsten an die Spitze der Kirche gelangt waren und nicht bloß die Kirchenhoheit, sondern auch die Kirchengewalt besaßen[4], während die Konsistorien als Verwaltungsorgane bestanden, weshalb diese Verfassung den Namen Konsistorialverfassung erhalten hat. In der reformierten Kirche[5] in Deutschland haben sich dagegen die Verhältnisse verschieden entwickelt. Wo das reformierte Bekenntnis durch die Fürsten eingeführt war, wurde eine Verfassung, welche derjenigen der lutherischen Gebiete sehr nahe kam, begründet; wo die Kirche unter dem Kreuze stand, entwickelte sich ein autonomes Regiment. In den Gemeinden bildete sich das Presbyterium aus den Pastoren, Ältesten und Diakonen,

---

[1] Als rein politisches Recht gebührt sie dem Staatsoberhaupte, und zwar ohne Rücksicht auf seine Konfession. Der Westfälische Friede hat sie bereits als ein in der Landeshoheit enthaltenes Recht anerkannt. Instr. pac. Osnabr., Art. VIII, §. 1: „Singuli Electores, Principes et Status Imperii Romani . . . in libero juris territorialis tam in ecclesiasticis quam in politicis exercitio . . . stabiliti firmatique sunto".

[2] In den geistlichen Territorien trafen Kirchengewalt und Kirchenhoheit allerdings in derselben Person zufällig zusammen, wie dies auch im Kirchenstaat der Fall war; diese zufällige Vereinigung hebt aber die Unterschiede zwischen Kirchengewalt und Kirchenhoheit keineswegs auf (Zöpfl, Grundsätze des gem. D. St. R.[5], Bd. II, S. 833 ff.)

[3] Rieker, Die rechtl. Stellung der evangel. Kirche Deutschlands in ihrer geschichtl. Entwicklung bis zur Gegenwart, 1893; Foerster, Die Entstehung der preuß. Landeskirche, 2 Bde., 1905, 1907; Hennig, Die Kirchenpolitik der älteren Hohenzollern in der Mark Brandenburg, 1906; Landwehr, Die Kirchenpolitik des Großen Kurfürsten, 1894; Richter-Dove-Kahl, Kirchenrecht, §§. 60 ff.; Schoen, Kirchenrecht, Bd. I, S. 154 ff.

[4] Obgleich hierüber an sich kein Streit besteht, finden sich doch über die Art und den Rechtsgrund des Überganges der bischöflichen Rechte auf die evangel. Landesfürsten mehrere, wesentlich zwei Hauptsysteme. Nach dem ersten System fiel bei der Reformation die bisherige Kirchengewalt der katholischen Bischöfe, gleichsam als herrenloses Gut, an den Landesherrn als solchen und ward ohne weiteres mit der Landeshoheit als integrierender Teil vereinigt (Territorialsystem). Nach dem anderen System besitzt zwar der Landesherr auch die bischöfliche Gewalt, aber nicht als Landesherr und vermöge der Landeshoheit, sondern als Oberhaupt seiner Landeskirche und als eigene, mit der Landeshoheit zwar verbundene, allein dennoch für sich bestehende Kirchengewalt (Episkopalsystem). Dies System zerfällt in zwei Untersysteme, die im wesentlichen (nämlich darin, daß die Episkopalgewalt beim Landesherrn, und zwar nicht als Ausfluß der Landeshoheit, sondern als eigene bischöfliche Gewalt sich befinde) übereinstimmen und nur über die Veranlassung und den Rechtsgrund dieses bischöflichen Rechtes des Landesherrn auseinandergehen. Denn a) nach dem einen System haben die deutschen evangelischen Landesherren die bischöfliche Gewalt ohne Dazwischenkunft der Kirchengesellschaft, gleichsam als von der katholischen Kirche auf sie übergegangen (ex jure devoluto) erhalten (Episkopalsystem im engeren Sinne), wogegen b) nach dem anderen System die erledigte Kirchengewalt der bisherigen katholischen geistlichen Oberen zunächst an die evangelisch gewordene Kirchengesellschaft selbst zurückgefallen, von dieser aber sogleich dem Landesfürsten stillschweigend oder ausdrücklich überlassen und übertragen worden ist (ex jure delegato, Kollegialsystem). — Die Redaktoren des A. L. R. haben nicht ausschließlich das Territorialsystem zugrunde gelegt, sondern vertreten daneben auch das Kollegialsystem, ohne aber das Episkopalsystem im engeren Sinne ganz zu verwerfen. Sie erklären: „Der protestantische Landesherr hat jure superioritatis territorialis keine mehreren Rechte in Absicht der Religion, als jeder andere Regent. Sollte er in Absicht der protestantischen Religion mehrere Rechte haben, so müßte er sie jure episcopali haben. Ob er sie wirklich habe? adhuc sub judice lis est. Ob es gut sei, daß er sie sich anmaße oder wirklich habe, ist wohl zu verneinen, weil die protestantische Religion sonst in jedem Regenten einen besonderen Papst haben und von dessen oder seiner Minister oder Maitressen Eigensinn oder Einfällen abhängen würde" (Materialien zum A. L. R., Bd. LXXVI, S. 888; v. Kamptz' Jahrb., Bd. XXXI, S. 25 ff., 113; Jakobson, Evangel. Kirchenrecht, S. 24 ff.; Zorn, S. 156 ff.; Friedberg[6], S. 98 ff.; Schoen, Bd. I, S. 155 ff. (Literatur: S. 156[2]).

[5] Keller, Die staatsrechtl. Anerkennung der reformierten Kirche in Deutschland auf dem westfälischen Friedenskongresse, in der Festgabe für Paul Krüger, Berlin 1911, S. 473 ff.

durch den Zusammenschluß mehrerer Gemeinden entstand die Synode, welche die höchste Autorität der Kirche verkörperte. Diese sog. Presbyterial- und Synodalverfassung, welche mit einigen Modifikationen später auch bei den kleve-märkischen Lutheranern Eingang fand, hat sich indes auch hier unter der Herrschaft des evangelischen Landesherrn nicht in vollständiger Selbständigkeit erhalten, sondern es hat später eine unmittelbare Einwirkung der Fürsten Platz gegriffen. Auch als im Jahre 1835 die Synodal- und Presbyterialverfassung durch die Kirchenordnung für Rheinland und Westfalen v. 5. März 1835 erneute Bestätigung erhielt, geschah dies nur so, daß mit ihr das Prinzip der Konsistorialverfassung vereinigt wurde.[1]

Zweiter Titel.

Die einzelnen Äußerungen der Kirchenhoheit.

§. 123.

A) Die Zulassung von Religionsgesellschaften.[2]

I. Das Recht der Zulassung (Aufnahme, Anerkennung; jus receptionis, jus reformandi) besteht in der Befugnis des Staates, die Bildung von Religionsgesellschaften in seinem Gebiete zu gestatten und die Bedingungen ihres Bestehens vorzuschreiben. Dieses Recht gehört unzweifelhaft zu den in der Kirchenhoheit enthaltenen Hoheitsrechten des Staates.[3] Das Allgemeine Landrecht[4], welches heimliche Zusammenkünfte, die der Ordnung und Sicherheit des Staates gefährlich werden könnten, auch unter dem Vorwande des häuslichen Gottesdienstes, nicht duldete[5], gestattete die Verbindung mehrerer Einwohner des Staates zu Religionsübungen, jedoch nur unter dessen Genehmigung[6], und sprach schon hierdurch aus, daß dem Staate das Recht zustehe,

---

[1] Richter-Dove-Kahl, Kirchenr., §§. 151 ff.; Friedberg[6], S. 100 ff.

[2] Richter-Dove-Kahl, Kirchenr., §§. 70 ff., 98 f.; Jakobson, §. 25; Thudichum, Deutsches Kirchenrecht, Bd. I, 1877, S. 125 ff., 192 ff.; Kahl, Lehrsystem, S. 289 ff. (Bekenntnisfreiheit), 315 ff.; Hinschius, Staat und Kirche, S. 208 ff., 233 ff.; Fürstenau, Grundrecht der Religionsfreiheit, S. 74 ff.; Zorn, Die Hohenzollern und die Religionsfreiheit, 1896; Wentzel, Die Entwicklung der Bekenntnisfreiheit in Brandenburg-Preußen und ihr heutiger Stand, Dissertation, Stettin 1909; Stutz, a. a. O., S. 399 ff., 405 ff.; Schoen, Bd. I, S. 160 ff.; Anschütz, Die Verf. Urk. für den preuß. Staat, Bd. I, 1912, S. 183 ff.; Hinschius-Smend, Art. Gewissensfreiheit, in v. Stengel-Fleischmanns W. St. V. R.[2], Bd. II, S. 285 ff.; Kahl, Art. Kirchenhoheit, ebenda S. 572 ff.; Kaufmann, Kirchenrechtl. Bemerkungen über die Entstehung des Begriffs der Landeskirche, 1911; Bornhak, Pr. St. R.[2], Bd. III, S. 647 ff.

[3] Der Westfälische Friede hat nur den rechtlichen Bestand der evangelischen Kirche neben der katholischen im Reiche zur grundgesetzlichen Anerkennung gebracht und die rechtliche Stellung dieser beiden Konfessionen zueinander nach dem Prinzip der Rechtsgleichheit geordnet; dagegen beabsichtigte er keineswegs, ein unbeschränktes Recht zur beliebigen Bildung neuer Religionsgesellschaften zu gründen, sondern die gegen andere Religionsgesellschaften und insbesondere gegen das Sektenwesen ergangenen früheren Reichsgesetze blieben aufrecht erhalten. Auch ging dieser Friede von der Annahme aus, daß das Recht, die eine oder die andere der beiden Konfessionen in dem Lande aufzunehmen, d. h. nach deren Bekenntnis den öffentlichen Gottesdienst im Lande umzugestalten (jus reformandi), ein unzweifelhaft in der Landeshoheit begründetes Recht der Landesherren sei, welches diesen nicht zu entziehen, sondern nur auf bestimmte Schranken zurückzuführen sei. Zorn, S. 147; Schoen, Landeskirchentum in Preußen, 1898, S. 32 ff.; Schoen, Kirchenrecht, Bd. I, S. 160 ff.; v. Bonin, Die praktische Bedeutung des jus reformandi, in Stutz' Kirchenrechtl. Abhandl., Heft 1, 1902; Greiff, Das staatliche Reformationsrecht, 1903.

[4] Hinschius, Das preuß. Kirchenrecht im Gebiete des A. L. R., in Kochs Komment. zum A. L. R., 1884; Trusen, Das preuß. Kirchenrecht im Bereiche der evangel. Landeskirche, 1883; Übersicht über die Entwicklung vor dem A. L. R. bei Schoen, Bd. I, S. 161—166.

[5] A. L. R., II, 11, §. 9; später ersetzt durch das Ges. v. 11. März 1850 über die Verhütung eines die gesetzliche Freiheit und Ordnung gefährdenden Mißbrauchs des Versammlungs- und Vereinigungsrechts. Vgl. auch Reichsvereinsgesetz v. 19. April 1908, §. 24.

[6] A. L. R., II, 11, §. 10. Dieser Genehmigung bedarf es zufolge Art. 12 der preuß. Verf. Urk. nicht mehr; es gelten die Vorschriften des Vereinsrechts (Hinschius, a. a. O., S. 5[10]).

zu prüfen und zu beschließen, ob und in welchem Umfang einer neuen Religionsgesellschaft die Befugnis zur Ausübung ihres Gottesdienstes zu erteilen oder zu versagen sei. Ferner bestimmte das Allgemeine Landrecht, daß jede Kirchengesellschaft[1] verpflichtet sei, „ihren Mitgliedern Ehrfurcht gegen die Gottheit, Gehorsam gegen die Gesetze, Treue gegen den Staat und sittlich gute Gesinnungen gegen ihre Mitbürger einzuflößen“[2], und indem es verbot, „Religionsgrundsätze, welche diesem zuwider sind, im Staate zu lehren und auszubreiten“[3], behielt es dem Staate die Befugnis vor, „dergleichen Grundsätze, nach angestellter Prüfung, zu verwerfen und deren Ausbreitung zu untersagen“.[4] Insbesondere sollte jede Kirchengesellschaft, die als solche auf die Rechte einer geduldeten Anspruch machen wolle, „sich bei dem Staate gebührend melden und nachweisen, daß die von ihr gelehrten Meinungen nichts enthalten, was dem oben gedachten Grundsatze (§. 13) zuwiderläuft“.[5] Die landrechtliche Gesetzgebung nahm also gleichfalls für den Staat das sog. Reformationsrecht vollständig in Anspruch. In betreff der Zulassung von Religionsgesellschaften unterschied das Allgemeine Landrecht sodann zwischen den vom Staate ausdrücklich aufgenommenen Kirchengesellschaften, welche als solche die Rechte privilegierter Korporationen haben[6], und den zwar genehmigten, aber nicht öffentlich aufgenommenen Religionsgesellschaften (geduldeten Kirchengesellschaften), welche nur die Befugnisse geduldeter Gesellschaften besitzen.[7] Unter Bezugnahme auf diese Grundsätze des Allgemeinen Landrechtes und in Bestätigung seiner Bestimmungen über Glaubens- und Religionsfreiheit hat demnächst das Patent v. 30. März 1847, betreffend die Bildung neuer Religionsgesellschaften[8], ausgesprochen, daß den Untertanen „nach Maßgabe der allgemeinen Landesgesetze die Freiheit der Vereinigung zu einem gemeinsamen Bekenntnisse und Gottesdienste zu gestatten sei“. Indem dieses Patent einerseits den bis dahin ausdrücklich aufgenommenen Kirchen[9], nämlich der evangelischen und der römisch-katholischen, nach wie vor den landesherrlichen Schutz zusichert, gestattet es andererseits jedem Untertan die volle Freiheit des Austritts aus seiner Kirche und die Vereinigung zu besonderen Religionsgesellschaften ohne allen Nachteil im Genusse der bürgerlichen Rechte und Ehren; nur sollen auch solche neu gebildete Religionsgesellschaften verpflichtet sein, sich in allen Angelegenheiten, die sie mit anderen bürgerlichen Gesellschaften gemein haben, nach den Gesetzen des Staates zu richten, welchen Gesetzen auch die Oberen und die einzelnen Mitglieder in allen Vorfällen des bürgerlichen Lebens unterworfen sind, soweit nicht der Staat Ausnahmen hiervon ausdrücklich zugelassen hat.[10] Das Patent behält aber dem Staate das Recht vor, die Verbindung einzelner zu Religionsübungen und gemeinschaftlichen Zusammenkünften zu genehmigen oder zu verbieten, und es sollen auch im ersteren Falle dergleichen Verbindungen nur als erlaubte Privatgesellschaften angesehen werden[11], so daß also auch hier wiederum dem Staate das Aufnahmerecht ausdrücklich vorbehalten worden ist. Endlich erklärt das Patent es unter bestimmten Voraussetzungen für zulässig, einer neuen Kirchengesellschaft noch besondere Berechtigungen durch landesherrliche Konzessionen zu erteilen. Es wird somit hinsichtlich des Aufnahmerechts zwischen öffentlich aufgenommenen privilegierten[12],

---

[1] Unter „Kirchengesellschaften“ begreift das A. L. R. alle Religionsgesellschaften, die sich zur öffentlichen Feier des Gottesdienstes verbunden haben. A. L. R., II, 11, §. 11; Hinschius, a. a. O., S. 10[25]; Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 199 ff., 238 f.

[2] A. L. R., II, 11, §. 13; seit Verf. Urk. (Art. 12, 15) aufgehoben (Hinschius, S. 11[27]; Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 318 f.).

[3] A. a. O., §. 14; dazu jedoch Verf. Urk., Art. 12, 27, 30, Reichspreßges. v. 7. Mai 1874, Reichsvereinsges. v. 19. April 1908, §. 24; Hinschius, S. 11[27].

[4] A. a. O., §. 15.

[5] A. a. O., §. 21; seit Verf. Urk. (Art. 12) aufgehoben; Hinschius, S. 17[34].

[6] A. a. O., §§. 17, 96. Zu den ausdrücklich aufgenommenen privilegierten Kirchengesellschaften (ecclesiae receptae) gehörten die lutherische, die reformierte und die katholische Kirche (Rel.-Edikt v. 9. Juli 1788). Hinschius, S. 12 ff., Anm. 29; Schoen, Bd. I, S. 164 ff.; Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 184, 185.

[7] A. a. O., §§. 20, 22; Hinschius, a. a. O., S. 12 ff., Anm. 29.

[8] G. S. 1847, S. 121; Hinschius, S. 5 ff.

[9] Das Patent sagt: „den in Unseren Staaten geschichtlich und nach Staatsverträgen bevorrechteten Kirchen, der evangel. u. der römisch-katholischen“.

[10] Das Patent verweist auf die §§. 5, 6, 27—31, 112 A. L. R., II, 11; Hinschius, S. 6 f.

[11] A. L. R., II, 11, §§. 9, 10; A. L. R., II, 6, §§. 1—4, 11—14; Hinschius, S. 7.

[12] Vgl. oben Anm. 6.

besonders konzessionierten nichtprivilegierten und bloß geduldeten Religionsgesellschaften mit Privatkultus[1] unterschieden.[2]

II. Die Verfassungsurkunde hat in Art. 12 nicht bloß die Freiheit des religiösen Bekenntnisses[3], sondern auch die Freiheit der religiösen Vereinigung und der gemeinsamen häuslichen und öffentlichen Religionsübung ausdrücklich gewährleistet.[4] Hierdurch hat sich der Staat der Ausübung des sog. jus reformandi begeben, so daß es der Staatsgenehmigung zur Bildung neuer Religionsgesellschaften[5] fortan nicht mehr bedarf und allen Religionsgesellschaften, auch den sich neu bildenden, die häusliche und öffentliche Religionsübung, lediglich mit der selbstverständlichen Beschränkung, daß den bürgerlichen und staatsbürgerlichen Pflichten durch die Ausübung der Religionsfreiheit kein Abbruch geschehen darf, gestattet ist.[6] Art. 13 der Verfassungsurkunde[7] bestimmt, daß diejenigen Religionsgesellschaften, welche zur Zeit des Erlasses der Verfassungsurkunde keine Korporationsrechte[8] haben, solche nur durch besondere Gesetze erlangen können.[9] Damit ist die Entscheidung der Frage, ob einer noch nicht mit Korporationsrechten ausgestatteten Religionsgesellschaft diese Rechte zu erteilen oder zu versagen seien, in die Hand der gesetzgebenden Faktoren gelegt.[10] Demgemäß sind heute in Preußen die öffentlich aufgenommenen[11] privilegierten Religionsgesellschaften (Kirchen), die nichtbevorrechtigten rechtsfähigen Religionsgesellschaften und die nichtrechtsfähigen Religionsgesellschaften zu unterscheiden. Zur ersten Gruppe gehören die katholische Kirche[12] und die evangelischen Landeskirchen[13], zur zweiten Gruppe die von der Gemeinschaft der evangelischen Landeskirche sich getrennt haltenden Lutheraner (sog. Altlutheraner)[14], die Reformierten niederländischer Konfession (Kohlbrüggianer)[15], die Herrnhuter[16] und Böhmischen Brüder[17], die Synagogengemeinden[18], die Mennoniten[19] und die Baptisten[20], zur dritten Gruppe namentlich die Irwingianer, Nazarener, freien Gemeinden, Deutsch-Katholiken, Philipponen, Quäker, Anglikaner, Darbysten, Methodisten[21].

---

[1] A. L. R., II, 11, §. 22, exercitium religionis privatum.

[2] A. L. R., II, 11, §§. 20, 29; A. L. R., II, 6, §. 22; Hinschius, S. 7; Kahl, Lehrsystem, S. 319; Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 185.

[3] Diese war in Preußen schon lange vorher Rechtens (A. L. R., II, 11, §§. 1 ff.); Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 183 ff.; Hinschius-Smend, a. a. O., S. 285; heute Reichsges. v. 3. Juli 1869 über die Gleichberechtigung der Konfessionen.

[4] Zur Entstehungsgeschichte des Art. 12 Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 187 ff.

[5] Über diesen Begriff eingehend Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 199 ff., 238 f.

[6] Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 183 ff., bes. 197 ff.; daselbst die einschlägige Literatur; Arndt, Verf. Urk.[7], S. 108—113.

[7] Dazu E. G. zum B. G. B., Art. 84; zur Entstehungsgeschichte des Art. 13 Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 235 ff.

[8] Über den Begriff der Korporationsrechte Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 243 ff.

[9] Diese Vorschrift bezieht sich auch auf geistliche Gesellschaften, insbes. Ordensniederlassungen. Kahl, Die Errichtung von Handelsgesellschaften durch Religiose, 1900; Giese, Das katholische Ordenswesen nach dem geltenden preuß. Staatskirchenrecht, in Annalen des Deutschen Reichs, 1908, S. 296 ff., 339 ff.; Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 251 ff.

[10] Anschütz, a. a. O., S. 235—260; Arndt, S. 113—117; Bornhak, Pr. St. R.[2], Bd. III, S. 649 ff., 687 ff.; daselbst weitere Literatur.

[11] Schulz, Zum Begriff der im Staate aufgenommenen Kirchengesellschaften, im Preuß. Verwaltungsbl., Bd. XXVII, S. 727 ff.

[12] Einschließl. der altkatholischen Kirche. Ges. v. 4. Juli 1875, betr. die Rechte der altkatholischen Kirchengemeinschaften an dem kirchlichen Vermögen.

[13] Wegen der evangel. Landeskirchen der 1866 erworbenen Gebiete s. Schoen, Bd. I, S. 169—171.

[14] Generalkonzession v. 23. Juli 1845; Ges. v. 23. Mai 1908; Bornhak, Pr. St. R.[2], Bd. III, S. 688 f.

[15] Kab. O. v. 24. Nov. 1849.

[16] Generalkonzession v. 7. Mai 1746; Bestätigung der Privilegien v. 10. April 1789; Bornhak, Pr. St. R.[2], Bd. III, S. 688.

[17] Reglement v. 25. Aug. 1796; Bornhak, Pr. St. R.[2], Bd. III, S. 688.

[18] Ges. v. 23. Juli 1847 über die Verhältnisse der Juden; Ges. v. 28. Juli 1876, betr. den Austritt aus den jüdischen Synagogengemeinden; Zuständigkeitsgesetz vom 1. Aug. 1883, §. 54; Rechtsquellen für die Verhältnisse der Juden in den neueren Provinzen bei Kahl, Lehrsystem, S. 342; Bornhak, Pr. St. R.[2], Bd. III, S. 689 ff.

[19] Ges. v. 12. Juni 1874, betr. die Verhältnisse der Mennoniten, G. S. 238; Bornhak, Pr. St. R.[2], Bd. III, S. 689.

[20] Ges. v. 7. Juli 1875, betr. die Erteilung der Korporationsrechte an Baptistengemeinden, G. S. 374.

[21] Zum ganzen: Schoen, Kirchenrecht, Bd. I, S. 169[2]; Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 249 f.; Arndt, S. 114 f.; Kahl, Lehrsystem, S. 341 ff.; Hinschius, Staat und Kirche, S. 363 ff.

§. 124.

B) Die Aufsicht über die Religionsgesellschaften.[1]

I. Der Staat kann verlangen, daß jede Kirche und sonstige Religionsgesellschaft ihr Regiment so führt, daß dabei weder in seinen eigenen Bereich gefährdend oder verletzend übergegriffen noch das Recht anderer Kirchen und Religionsgesellschaften beeinträchtigt wird. Hieraus ergibt sich das in der Kirchenhoheit des Staates enthaltene Recht der Oberaufsicht über die christlichen Kirchen und anderen Religionsgesellschaften (jus inspiciendi cavendi, jus supremae inspectionis saecularis in causis ecclesiasticis)[2], welches den Staat berechtigt, von allem, was in der Kirche vorgeht, Kenntnis zu nehmen und diejenigen Maßregeln zu treffen, welche erforderlich sind, um Übergriffe in den Bereich der Staatsgewalt zu verhüten oder zurückzuweisen. Dieses Recht wird zu dem Zweck geübt, um etwaigen Nachteilen für den Staat vorzubeugen oder diese zu beseitigen, und um die Kirchen und die Religionsgesellschaften in den ihnen zugewiesenen Schranken zu halten. Das Recht des Staates erstreckt sich auf alle Anordnungen, welche von dem Regiment der Kirchen oder der Religionsgesellschaften ausgehen, sowohl bezüglich des inneren kirchlichen Lebens (Lehre, Kultus, Liturgie) als auch der Verfassung und Verwaltung der Kirche. Indes kann sowohl der Umfang des staatlichen Oberaufsichtsrechtes im einzelnen als auch die Art und Weise seiner Ausübung sehr verschieden sein; jedenfalls hat sich der Staat in dieser Hinsicht da, wo das System der Religionsfreiheit besteht, in engeren Grenzen zu bewegen, als wo das Territorialsystem noch in Kraft ist.

II. Das Allgemeine Landrecht erkennt ein ausgedehntes Oberaufsichtsrecht des Staates über alle Kirchengesellschaften an. Es bestimmt im allgemeinen hierüber a) daß die Privat- und öffentliche Religionsübung einer jeden Kirchengesellschaft der Oberaufsicht des Staates unterworfen[3] und daß der Staat berechtigt ist, von demjenigen, was in den Versammlungen der Kirchengesellschaft gelehrt und verhandelt wird, Kenntnis einzuziehen[4]; b) daß das Kirchenvermögen unter der Oberaufsicht und Direktion des Staates steht, welcher berechtigt ist, darauf zu sehen, daß die Einkünfte der Kirchen zweckmäßig verwendet werden.[5] Abgesehen von diesen allgemeinen Bestimmungen behält das Allgemeine Landrecht im einzelnen für viele Fälle dem Staate ein Genehmigungs- und Bestätigungsrecht vor.[6]

III. Die Verfassungsurkunde[7] hat, wie oben bereits bemerkt, den Grundsatz

---

[1] Richter-Dove-Kahl, Kirchenr., §. 100; Kahl, Lehrsystem, S. 349 ff. (mit eingehenden Literaturangaben); Hinschius, Staat und Kirche, S. 318, 342; Singer in Deutsche Ztschr. für Kirchenr., Bd. XXVII (3. Folge, Bd. V), S. 60 ff., Bd. XXX (3. Folge, Bd. VIII), S. 30 ff.; Stutz, a. a. O., S. 407 f.; Schoen, Kirchenrecht, Bd. I, S. 175 ff.; Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 282 ff.; Kahl, Art. Kirchenhoheit, in v. Stengel-Fleischmanns W. St. V. R.[2], Bd. II, S. 572 ff.; Schoenborn, Das Oberaufsichtsrecht des Staates, 1906, S. 40 ff.

[2] Das Landesverfassungsgesetz für Hannover v. 6. Aug. 1840 (G. S. für Hannover 1840, Abt. I, S. 141 ff.), §. 64, und die kurhessische Verf. Urk. v. 5. Jan. 1831 (G. S. f. Kurhessen 1831, S. 1 ff.), §. 133, haben ausdrücklich ausgesprochen, daß der Staatsregierung bzw. dem Staatsoberhaupte das Recht der Oberaufsicht über die Kirchen zustehe. Die Frankfurter Konstitutions-Ergänzungsakte vom 19. Juli 1816, Art. 35 (Gesetz- und Statutensamml. f. Frankfurt, Bd. I, S. 51 ff.) bestimmt gleichfalls, „daß alle christlichen, wie andere kirchliche Gemeinden der Oberaufsicht des Staates untergeordnet sind und keinen besonderen Staat im Staate bilden dürfen", und „daß dem Senate die Oberaufsicht übertragen bleibe". Vgl. auch den Wortlaut des durch Ges. v. 18. Juni 1875 (G. S. 259) aufgehobenen Art. 15 der preuß. Verf. Urk. in der Fassung des Ges. v. 5. April 1873 (G. S. 143): „Die evangel. und die röm.-kathol. Kirche, sowie jede andere Religionsgesellschaft ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbständig, bleibt aber den Staatsgesetzen und der gesetzlich geordneten Aufsicht des Staates unterworfen."

[3] A. L. R., II, 11, §. 32; vgl. auch A. L. R., II, 13, §. 13, und Nr. 2 der Zusammenstellung zu dem Patent v. 30. März 1847 (G. S. 1847, S. 121; Hinschius, Preuß. Kirchenrecht, S. 7).

[4] A. L. R., II, 11, §. 33.

[5] A. a. O., §§. 161, 162.

[6] Oben S. 169, Anm. 7.

[7] Anschütz, Die Verf. Urk., Bd. I, S. 282 ff.; Arndt, Verf. Urk.[7], S. 118 ff.; Hinschius, Preuß. Kirchenrecht, S. 18[40].

der freien Religionsübung aufgenommen und die Bildung neuer Religionsgesellschaften nach den gleichen Grundsätzen wie die Bildung anderer Vereine zu erlaubten Zwecken völlig freigegeben. Sie hatte außerdem den Grundsatz der Selbständigkeit aller Religionsgesellschaften ausdrücklich ausgesprochen, indem sie in Art. 15 bestimmte: „Die evangelische und die römisch-katholische Kirche, sowie jede andere Religionsgesellschaft ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbständig und bleibt im Besitz und Genuß der für ihre Kultus-, Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und Fonds.“[1] Dadurch war anerkannt, daß die frühere Ansicht von der Notwendigkeit einer starken Beaufsichtigung der Kirche verlassen werden solle und daß das Oberaufsichtsrecht des Staates auf repressive Maßregeln zu beschränken sei.[2] Somit folgte aus dieser Verfassungsvorschrift allerdings, daß der Staat die direkte anordnende Fürsorge für die Interessen der Kirche dieser selbst und ihren Organen zu überlassen habe und die Kirche nicht durch ein System politischer Maßregeln beengen dürfe; keineswegs aber folgte aus der den Religionsgesellschaften gewährleisteten selbständigen Ordnung und Verwaltung ihrer Angelegenheiten ein gänzliches Aufgeben des staatlichen Aufsichtsrechtes, sondern es blieb dieses Recht fortbestehen als Bestandteil der Kirchenhoheit des Staates, als seine Befugnis, da, wo eine Religionsgesellschaft verletzend in das Gebiet des Staates oder anderer Religionsgesellschaften übergriff oder wo solche Verletzungen zu besorgen standen, beseitigend oder hindernd einzuschreiten.[3] Als sich indes bei der Beratung der von der Staatsregierung im Jahre 1873 vorgelegten Kirchengesetzentwürfe (der sog. Maigesetze) Bedenken über deren Verfassungsmäßigkeit erhoben und von verschiedenen Seiten behauptet wurde, daß der Staatsgewalt nach Art. 15 der Verfassungsurkunde weder die Gesetzgebung noch eine Aufsicht über die anerkannten Kirchen noch ein jus circa sacra im älteren Sinne mehr zustehe, erging zur Beseitigung der entstandenen Bedenken das Gesetz v. 5. April 1873 betreffend die Abänderung[4] der Art. 15 und 18 der Verfassungsurkunde.[5] Durch dieses Gesetz wurde unter Aufhebung der Art. 15 und

---

[1] Die Regierungsvorlage (§. 12) lautete: „Die evangel. und die röm.-kathol. Kirche, sowie jede andere Religionsgesellschaft bleibt im Besitz und Genuß ihrer für Kultus-, Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und Fonds.“ Die Verfassungskomm. der Nationalversamml. (Art. 19, Abs. 1 ihres Entw.) beantragte diese Bestimmung dahin zu fassen: „Jede Religionsgesellschaft ist in betreff ihrer inneren Angelegenheiten und der Verwaltung ihres Vermögens der Staatsgewalt gegenüber frei und selbständig.“ Dazu bemerkten die Motive, daß hierdurch die Unabhängigkeit der Religionsgesellschaften vom Staate anerkannt sei, sowohl in ihren inneren religiösen Angelegenheiten als in der Verwaltung des Vermögens, welcher Grundsatz der in der Theorie allein richtige und der Assoziationsfreiheit entsprechende, in der Praxis aber am besten geeignet sei, den nachteiligen Konflikten des Staates mit den Religionsgesellschaften zu begegnen (Rauers Verhandl. der Verfassungskomm. der Nationalversamml., S. 101, 107 ff., 223). Die oktroyierte Verf. Urk. vom 5. Dez. 1848 (Art. 12) gab indes dem Art. seine im Texte mitgeteilte Fassung. Die amtlichen Erläuterungen des Ministers v. Ladenberg (Erlaß, die Bestimmungen der Verf. Urk. v. 5. Dez. 1848 über Religion, Religionsgesellschaften und Unterrichtswesen betr., Berlin 1848) bemerken hierzu (S. 8): „Die Bestimmung des Art. 19 des Entw. der Verfassungskomm. ist eine ungeeignete, weil die Grenze zwischen den äußeren und inneren Angelegenheiten nirgends fest bestimmt ist, und weil es ein negatives Recht gibt, auf welches der Staat gegenüber den Religionsgesellschaften niemals verzichten kann, wenn er sich nicht selbst gefährden will. Deshalb hat die Verf. Urk. den praktischen Gesichtspunkt festgehalten und den Religionsgesellschaften das Recht, ihre Angelegenheiten selbständig zu ordnen und zu verwalten, verheißen, wonach künftig eine positive Teilnahme von seiten der Staatsgewalt nicht mehr stattfinden wird.“ Die Revision der Verf. Urk. ließ es, obschon es an mannigfachen Abänderungsvorschlägen nicht fehlte, dennoch bei der Fassung des Art. (jetzt 15) bewenden. Hinschius, Die preuß. Kirchengesetze des Jahres 1873 (1873), S. XXVIII ff.; v. Rönne, Verf. Urk., S. 37—41; Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 282—286.

[2] Vgl. die in der vor. Anm. angeführten Erläuterungen des Ministers v. Ladenberg.

[3] Hinschius, Preuß. Kirchenrecht, S. 18[40]; dort weitere Zitate; vgl. auch Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 300.

[4] In Wirklichkeit handelte es sich nur um eine Deklaration. Hinschius, Kirchgesetze 1873, S. XXXV f.; Richter-Dove-Kahl, Kirchenrecht, S. 227; Kahl, Lehrsystem, S. 196 f.; Anschütz, a. a. O., S. 290, 292—294.

[5] G. S. 1873, S. 143. Über dieses aus der Initiative des A. H. hervorgegangene Gesetz vgl. Bericht der Komm. des A. H., Stenogr. Ber. 1872—73, Anl. Bd. I, Nr. 128, S. 602 ff.; Verhandl. darüber: Stenogr. Ber. des A. H. 1872—73, Bd. II, S. 841—924, 1255—1275, 1315—1330.

18 der Verfassungsurkunde an Stelle des bisherigen Art. 15 folgende Bestimmung gesetzt: „Die evangelische und die römisch-katholische Kirche, sowie jede andere Religionsgesellschaft ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbständig, bleibt aber den Staatsgesetzen und der gesetzlich geordneten Aufsicht des Staates unterworfen. Mit der gleichen Maßgabe bleibt jede Religionsgesellschaft im Besitz und Genuß der für ihre Kultus-, Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und Fonds."[1] Durch diese Fassung des Art. 15 sollte dessen wahrer Sinn festgestellt, sollte zum allgemeinen und klaren Bewußtsein gebracht werden, daß auch eine selbständige Besorgung der kirchlichen Angelegenheiten dem staatlichen Hoheitsrecht, der Gesetzgebung und Aufsicht des Staates unterliege. Dieser Zweck wurde aber durch den Erlaß des Gesetzes v. 5. April 1873 keineswegs vollständig erreicht; vielmehr wurde fortgesetzt sowohl in den Häusern des Landtages als in der Presse gegen jede kirchenpolitische Gesetzesvorlage der Staatsregierung der Einwand erhoben, daß sie gegen die verfassungsmäßig zugesicherte Selbständigkeit der Kirchen verstoße. Daher erachtete die Staatsregierung es für notwendig, diesen Zustand durch eine Änderung der Verfassungsurkunde zu beseitigen und das Verhältnis zwischen Staat und Kirche nicht ferner durch allgemeine, der Mißdeutung fähige Gesetze, sondern lediglich durch eingehende Spezialgesetze zu regeln.[2] Sie legte dem Landtag den Entwurf eines Gesetzes über die Aufhebung der Art. 15, 16 und 18 der Verfassungsurkunde vor, der auch die Zustimmung beider Häuser des Landtages fand. Durch das Gesetz v. 18. Juni 1875[3] wurden die Art. 15, 16 und 18 der Verfassungsurkunde aufgehoben, ohne daß eine andere Bestimmung an ihre Stelle trat.[4] Durch diese verfassungsmäßig erfolgte Aufhebung der Art. 15, 16 und 18 der Verfassungsurkunde sind diejenigen Vorschriften aus der Verfassung entfernt worden, welche bei ihrer unbestimmten Fassung und Vieldeutigkeit fortgesetzt Anlaß boten, jedes kirchliche Verhältnisse regelnde Gesetz als verfassungswidrig zu bekämpfen.[5]

---

[1] Der in der vor. Anm. angeführte Komm. Ber. führt aus, daß zwar Entstehungsgeschichte und Wortlaut des Art. 15 ergäben, daß derselbe keineswegs dahin aufzufassen sei, daß dadurch Gesetzgebung und Oberaufsicht des Staates überhaupt beseitigt seien in allen Fragen, welche eine Kirche oder Religionsgesellschaft nach ihren Glaubenslehren für ihre Angelegenheiten erachten müsse, indes sei anzuerkennen, daß die ganz unbestimmte Fassung des Art. 15 ernste Gewissensbedenken hervorrufen könne, namentlich bei solchen, welche den Eid auf die Verfassung zu leisten hätten, und vom Parteistandpunkte aus ein unerschöpfliches Feld der Agitation ergebe; gegen jeden Gesetzentwurf über die staatlichen Rechte in Kirchen- und Schulsachen ergebe sich daraus ein Einspruch; bei einer Reihe von Gesetzesbestimmungen sei ihre fortdauernde Gültigkeit bestritten und daher sei eine Deklaration oder neue Fassung des Art. 15, wenn auch nicht notwendig, so doch dringend ratsam. Hinschius, Die preuß. Kirchengesetze 1873, S. VI f., XXVIII ff.; Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 286—292.

[2] Motive zum Entw. des Ges. v. 18. Juni 1875: Stenogr. Ber. des A. H. 1875, Anl. Bd. II, Nr. 228, S. 1513. Die Motive bemerken, daß vor einer solchen Verfassungsänderung um so weniger zurückgeschreckt werden dürfe, als die Gesetzgebung freier Bahn bedürfe, um den Staat unter allen Umständen zu sichern gegen den seine Hoheitsrechte mißachtenden und angreifenden und damit ihn selbst gefährdenden, von Rom geleiteten Klerus.

[3] G. S. 1875, S. 259. Entwurf dieses Gesetzes nebst Motiven in den Stenogr. Ber. des A. H. 1875, Anl. Bd. II, Nr. 228, S. 1512 ff.; Verhandl. darüber in den Stenogr. Ber. des A. H. 1875, Bd. II, S. 1261—1296, 1329—1352; Bd. III, S. 1869—1882.

[4] Der Entwurf des Gesetzes enthielt noch einen zweiten Satz des einzigen Artikels, dahin lautend: „Die Rechtsordnung der evangel. und kathol. Kirche, sowie der andern Religionsgesellschaften im Staate regelt sich nach den Gesetzen des Staates"; dieser Satz wurde wegen seiner Vieldeutigkeit unter Zustimmung der Staatsregierung vom A. H. gestrichen (Stenogr. Ber. des A. H. 1875, Bd. II, S. 1283, 1296).

[5] Hinschius, Die preuß. Kirchengesetze 1874 und 1875, S. XX f. Die Motive zum Entw. des Ges. v. 18. Juli 1875 (Stenogr. Ber. des A. H. 1875, Anl. Bd. II, Nr. 228, S. 1513, Sp. 2) bemerken: „Die Aufhebung des Art. 16 findet ihre Rechtfertigung darin, daß das Vertrauen, unter dem den Religionsgesellschaften der Verkehr mit ihren Oberen ungehindert freigegeben und die Bekanntmachung kirchlicher Anordnungen nur solchen Beschränkungen unterworfen worden ist, welchen alle übrigen Veröffentlichungen unterliegen, namentlich in der letzten Zeit schwer getäuscht worden ist. Es braucht nur an die Enzyklika des Papstes an den preuß. Episkopat v. 5. Febr. 1875 erinnert zu werden, um die Notwendigkeit darzutun, daß das Übermaß freier Bewegung, welches der gedachte Artikel gewährt, in Grenzen zurückgeführt werden muß, welche mit dem Staatswohl verträglich sind."

Die durch das Gesetz v. 18. Juni 1875 aufgehobenen Art. 16[1] und 18[2] der Verfassungsurkunde enthielten *ausdrückliche* Einschränkungen des Oberaufsichtsrechtes des Staates über die Kirchen und anderen Religionsgesellschaften. Diese Einschränkungen sind nunmehr fortgefallen und das staatliche Aufsichtsrecht kann sich seitdem frei entfalten. Was dagegen die älteren, vor Erlaß der Verfassungsurkunde bestandenen Aufsichtsbestimmungen angeht, so sind diese nicht etwa wieder aufgelebt, vielmehr ist zu beachten, daß die Aufhebung der Art. 15, 16 und 18 selbstverständlich nur für die Zeit *nach* Erlaß des Gesetzes v. 18. Juni 1875 wirken konnte. Soweit also diese Artikel vorkonstitutionelle Gesetze beseitigt hatten, sind diese durch ihre Aufhebung nicht wieder in Kraft getreten, denn die *frühere* Wirkung jener Artikel ist mit ihrer durch das Gesetz v. 18. Juni 1875 erfolgten Aufhebung nicht fortgefallen.[3] Die Art. 15, 16 und 18 bleiben daher immer noch insofern von Bedeutung, als nach ihrer ursprünglichen Fassung und Tragweite zu beurteilen ist, welche Vorschriften früherer Gesetze, insbesondere des Allgemeinen Landrechts, von ihnen beeinflußt worden sind.

Art. 18 hatte den *Grundsatz* ausgesprochen, daß die Ausübung des Ernennungs-, Vorschlags-, Wahl- oder Bestätigungsrechtes bei Besetzung kirchlicher Stellen, *soweit dies Recht dem Staate zustehe*, aufgehoben sei. Damit war ausgedrückt, daß *die allgemeine Staatshoheit* fortan dem Staat kein Recht mehr geben sollte, eine Einwirkung auf die Besetzung geistlicher Ämter auszuüben; diese Bestimmung war deshalb in die Verfassungsurkunde aufgenommen worden, weil Art. 15 den Religionsgesellschaften

---

[1] Art. 16 sprach aus, daß „der Verkehr der Religionsgesellschaften mit ihren Oberen ungehindert" und „die Bekanntmachung kirchlicher Anordnungen nur denjenigen Beschränkungen unterworfen sei, welchen alle übrigen Veröffentlichungen unterliegen". Die erstere Bestimmung war lediglich eine Folgerung des durch Art. 15 begründeten Grundsatzes der Selbständigkeit der Religionsgesellschaften; sie entsprach nur dem, was hierüber in Preußen für die kathol. Kirche bereits vor Erlaß der Verf. Urk. festgestellt war. Vgl. Reskr. des Min. d. geistl. Angelegenheiten v. 31. Aug. 1818 (v. *Kamptz*, Annal., Bd. II, S. 717), Reskr. dess. Min. v. 1. Jan. 1841 (M. Bl. d. i. Verw. 1841, S. 16), Reskr. dess. Min. v. 6. Jan. 1849, Nr. 2, (M. Bl. d. i. Verw. 1849, S. 265). Die zweite Bestimmung hatte das Recht des landesherrlichen *Plazet* (Placetum regium s. Exequatur), d. h. das Recht des Staates, die Vorlage der von den Kirchenbehörden beabsichtigten Erlasse und Anordnungen vor ihrer Verkündigung zum Zwecke ihrer Prüfung zu verlangen und ihre Bekanntmachung bzw. Befolgung zu gestatten oder zu untersagen, gänzlich aufgehoben — früheres Recht: A. L. R., II, 11, §§. 117, 118; Reskr. des Min. v. 1. Jan. 1841, M. Bl. d. i. Verw. 1841, S. 16; Landesverfassungsges. f. d. Königreich Hannover v. 6. Aug. 1840 (G. S. f. Hannover 1840, Bd. I, S. 140 ff.), §§. 69, 70 nebst Verfassungsänderungsges. v. 5. Sept. 1848 (das. 1848, Bd. I, S. 261 ff.), §. 24; Verordn. der Regierungen von Kurhessen, Nassau und Frankfurt a. M. v. 30. Juni 1830 (G. S. f. Kurhessen 1830, S. 5; Verordn. Samml. f. Nassau, Bd. IV, S. 493; Frankfurter Gesetz- u. Stat. Samml., Bd. IV, S. 181 ff.), §§. 4, 5; kurhess. Verf. Urk. vom 5. Febr. 1831 (G. S. f. Kurhessen 1835, S. 1), §. 135 — und bestimmt, daß die Bekanntmachungen der Kirchengewalt lediglich nach denselben Grundsätzen wie alle übrigen Veröffentlichungen behandelt werden sollten. Vgl. insbes. Reichspreßges. v. 7. Mai 1874 und R. Str. G. B., §. 130a; *Anschütz*, Verf. Urk., Bd. I, S. 340 ff.

[2] Die Bestimmung des Art. 18 war weder in dem Verfassungsentw. der Staatsregierung noch in dem Entw. der Verfassungskomm. der Nationalversamml. enthalten, sondern findet sich erst in dem Entw. der Zentralabteilung der Nationalversamml. (Stenogr. Ber. der 2. K. 1849/50, Bd. II, S. 1180). Die Bestimmung wurde dann in den Art. 15 der Verf. Urk. v. 5. Dez. 1848 aufgenommen. Die Erläut. des Min. v. *Ladenberg* dazu (S. 12) erklären sie für eine notwendige Folgerung des im Art. 12 (jetzt Art. 15) der Verf. Urk. ausgesprochenen Grundsatzes der Selbständigkeit der Religionsgesellschaften. Art. 18 hob das Ernennungs-, Vorschlags-, Wahl- und Bestätigungsrecht bei Besetzung kirchlicher Stellen, soweit es dem Staate zusteht und nicht auf dem Patronate oder besonderen Rechtstiteln beruht, auf, fügte aber hinzu, daß diese Bestimmung auf die Anstellung von Geistlichen beim Militär und an öffentlichen Anstalten keine Anwendung finde. Das Deklarationsges. v. 5. April 1873 brachte den Zusatz: „Im übrigen regelt das Gesetz die Befugnisse des Staates hinsichtlich der Vorbildung, Anstellung und Entlassung der Geistlichen und Religionsdiener und stellt die Grenzen der kirchlichen Disziplinargewalt fest." Durch das Ges. v. 18. Juni 1875 ist jedoch auch der so abgeänderte Art. 18 aufgehoben worden. *Anschütz*, Verf. Urk., Bd. I, S. 350 ff.

[3] *Hinschius*, Die preuß. Kirchengesetze aus den Jahren 1874 u. 1875, S. XX; *Hinschius*, Preuß. Kirchenrecht, S. 18[40]; *Anschütz*, Verf. Urk., S. 314 ff., 329 f., 344 f.; *Arndt*, Verf. Urk., S. 120 f.; *Bornhak*, Pr. St. R.[2], Bd. III, S. 652 f. Auch nach Aufhebung des Art. 16 der Verf. Urk. hat eine Wiederherstellung des placetum regium in Preußen bis jetzt nicht stattgefunden. Vgl. *Hübler*, Art. Plazet, in v. Stengel-Fleischmanns W. St. V. R.[2], Bd. III, S. 80 ff.

die freie Leitung ihrer Angelegenheiten zugesichert hatte; daraus folgte, daß der Staat sich seitdem nicht mehr in die Bestellung der Religionsdiener einmischen durfte. Art. 18 hat indes mehrere Ausnahmen von diesem Grundsatze festgestellt, die durch die Aufhebung des Grundsatzes selbst nicht berührt worden sind.[1]

1. Das Ernennungs-, Vorschlags-, Wahl- und Bestätigungsrecht bei Besetzung kirchlicher Stellen besteht fort, soweit es auf Grund des Patronatrechtes dem Landesherrn (oder Privatpersonen) zusteht. Nur dasjenige Mitwirkungsrecht des Staates bei Besetzung kirchlicher Stellen ist aufgehoben worden, welches dem Landesherrn jure territoriali zugestanden hat[2]; aufrecht erhalten ist dagegen das Recht des Staates zur Besetzung aller dem landesherrlichen („fiskalischen") Patronatrechte unterworfenen geistlichen Stellen (sowie das Vorschlags- und Wahlrecht, welches Privatpatronen und Gemeinden zusteht).[3]

2. Es besteht dasjenige Ernennungs-, Vorschlags-, Wahl- und Bestätigungsrecht bei Besetzung kirchlicher Stellen fort, welches auf besonderen Rechtstiteln (außer dem Patronat) beruht. Dadurch sind vor allem diejenigen Rechtsverhältnisse aufrecht erhalten worden, welche durch die mit dem päpstlichen Stuhle hierüber getroffenen Abkommen festgestellt worden sind.[4]

---

[1] Über die derogatorische Wirkung des Art. 18 und deren Ausnahmen Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 352—359.

[2] In der Kirchenhoheit ist an sich nur das Recht auf Überwachung des kirchlichen Amterwesens und auf Abwehr staatsgefährlicher Verleihungen begriffen. Die Landesherren sind aber durch die verschiedensten Titel in den Besitz von Patronaten gelangt und haben außerdem häufig durch Übertragung des Ernennungsrechtes ihre Teilnahme an der Besetzung der Kirchenämter erweitert. Mit der Entwicklung der territorialistischen Anschauungsweise sind die landesherrlichen Patronate häufig als Ausflüsse der Landeshoheit aufgefaßt worden. So unbestritten indes dem Landesherrn für diejenigen Kirchenpfründen, deren Patron er ist, das im Patronatsrecht liegende Präsentationsrecht der Geistlichen zusteht, hat doch ein sog. Landespatronatsrecht, kraft dessen der Landesherr als solcher prinzipiell ein Präsentations- oder Ernennungsrecht zu allen geistlichen Benefizien im Staatsgebiete hätte, gemeinrechtlich niemals bestanden (Richter-Dove-Kahl, Kirchenrecht, §§. 187 ff.; Walter, Kirchenrecht, §. 234; Hinschius, Das landesherrliche Patronatsrecht, 1856). Jedenfalls hat aber Art. 18 der Verf. Urk. sowohl das aus dem Oberaufsichtsrechte des Staates fließende Recht des Landesherrn auf Anstellung, Vorschlag, Wahl und Bestätigung von Kirchendienern als auch sein aus jenem sog. „Landespatronat" hergeleitetes Recht beseitigt, und nur in den im Art. 18 ausdrücklich bezeichneten Ausnahmefällen noch eine Teilnahme des Staates zugelassen. — Hiernach modifiziert sich für die Provinz Hannover auch der im §. 72 des Landesverfassungsges. f. Hannover v. 6. Aug. 1840 und im §. 26 des Verfassungsänderungsges. v. 5. Sept. 1848 (G. S. f. Hannover 1840, Abt. I, S. 141; 1848, Abt. I, S. 261) ausgesprochene Grundsatz, daß die nicht unmittelbar vom Könige oder seinen Behörden, sondern von Dritten ernannten oder präsentierten Pfarrer und anderen höheren Kirchendiener der evangel. und röm.-kathol. Kirche der Bestätigung des Königs bedürfen, welche jedoch ohne erhebliche Gründe nicht verweigert werden soll. Die mit Ermächtigung des Min. d. geistl. Ang. erlassenen Bescheide des Oberpräsidenten der Provinz Hannover v. 19. Dez. 1868 an die Bischöfe von Hildesheim und Osnabrück (Nr. 9645) haben denn auch ausdrücklich den Fortfall der in dem Landesverfassungsges. v. 6. Aug. 1840 berührten landesherrlichen Zuständigkeiten anerkannt.

[3] Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 354 f.

[4] In Betracht kommen für Altpreußen die Bulle De salute animarum v. 16. Juli 1821, vom Könige sanktioniert durch Kab. O. v. 23. Aug. 1821 (G. S. 1821, S. 114), und das zu ihrer Ergänzung ergangene Breve Quod de fidelium v. 16. Juli 1821 (nicht in der G. S.). Näheres bei Hinschius, Kirchenrecht, Bd. II, S. 696 ff.; Hinschius, Der Staat und die Bischofswahlen, 1874; Hinschius, Preuß. Kirchenrecht, S. 464 ff.; Stutz, Der neuste Stand des Bischofswahlrechts, 1909, u. a. m. Bei der Revision der Verf. Urk. und der Abfassung des Art. 18 wurde davon ausgegangen, daß über alle diejenigen Ernennungen, welche auf den besonderen Rechtstiteln mit dem Papste beruhen, ohne Vereinigung mit dem päpstlichen Stuhle nicht disponiert werden könne; aus diesem Grunde wurden in den Art. 18 die Worte: „oder besonderen Rechtstiteln" aufgenommen (vgl. die Erklärungen des Min. d. geistl. Ang. in den Stenogr. Ber. der 2. K. 1849—50, Bd. II, S. 1179, und der 1. K., Bd. III, S. 1024. — Was die im Jahre 1866 mit Preußen vereinigten Landesteile angeht, so sind für die der oberrheinischen Kirchenprovinz angehörenden preuß. Gebiete die Bullen Provida sollersque und Ad dominici gregis custodiam (zu letzterer das Breve Re sacra), für die Provinz Hannover die Bulle Impensa Romanorum Pontificum maßgebend. Die beiden ersteren Bullen sind bestätigt für Kurhessen durch Verordn. v. 31. Aug. 1829 (G. S. für Kurhessen 1829, S. 45), für Nassau durch Edikt v. 9. Okt. 1827 (Nassauische Verordn. Samml., Bd. IV, S. 465), für Frankfurt a. M. durch Ges. v. 2. März 1830 (Frankf. Gesetz- und Statutensamml., Bd. IV, S. 181 ff.), die letztere Bulle durch das Patent

3. Die dritte Ausnahme betrifft die Anstellung von Geistlichen beim Militär und an öffentlichen Anstalten. Auch bezüglich dieser soll es bei den bisherigen Bestimmungen bewenden und die Aufhebung des Ernennungsrechts, soweit der Art. 18 solche ausspricht, darauf nicht bezogen werden.[1]

IV. Indem die Verfassungsurkunde von dem in Art. 15 niedergelegten Grundsatz der Autonomie der Religionsgesellschaften ausgeht, hat sie zugleich (Art. 17) die Aufhebung des mit diesem Grundsatz nicht vereinbaren Kirchenpatronates[2] in Aussicht gestellt. Art. 17 bestimmt, daß über das Kirchenpatronat und die Bedingungen, unter welchen dasselbe aufgehoben werden kann, ein besonderes Gesetz ergehen wird.[3]

---

v. 20. Mai 1824 (G. S. für Hannover 1824, Bd. I, S. 87). Die Verf. Urk. ist in diesen Landesteilen am 1. Okt. 1867 in Kraft getreten. Vgl. die oben zitierten Werke von Hinschius und Stutz.

[1] Der Schlußsatz des Art. 18 ist dadurch veranlaßt worden, daß die kathol. Bischöfe das Recht in Anspruch nahmen, Militärgeistliche anzustellen, ohne vorher mit den Staatsbehörden Rücksprache genommen zu haben. Der Min. d. geistl. Ang. beantragte daher die Aufnahme dieses Zusatzes zum Art. 18 mit dem Bemerken, daß die Staatsregierung sich dadurch nichts weiter vorbehalten wolle, als das bisherige Verfahren; sie wolle das Recht haben, die Geistlichen, die sie beim Militär oder bei ihren Anstalten zuziehen wolle, zu bestimmen und den Bischöfen freizustellen, von ihrem geistlichen Standpunkte aus etwaige Einwendungen zu machen bzw. die Zulassung zum Amte zu erteilen (Erklär. des Min. v. Ladenberg in den Stenogr. Ber. der 2. K. 1849—50, Bd. II, S. 1179, und der 1. K., Bd. III, S. 1024). Die Kammern sind dem beigetreten und es ergeben die darüber stattgefundenen Verhandlungen, daß man damit einverstanden gewesen ist, daß eine gemeinschaftliche Wirksamkeit der katholischen Bischöfe und des Staates bei Besetzung der katholischen geistlichen Ämter beim Heer und bei den öffentlichen Anstalten stattfinden müsse, so daß die eigentliche Ernennung (sog. institutio canonica) allerdings nur von den geistlichen Behörden erfolgen könne, jedoch unter der Voraussetzung, daß die geistliche und weltliche Behörde über die Besetzung einverstanden seien. — Über die weitere Entwicklung das Nähere bei Langhaeuser, Das Militärkirchenwesen im kurbrandenburgischen und königlich preußischen Heer, 1912, S. 120 ff., bes. 194 ff.; Freisen, Das Militär-Kirchenrecht in Heer und Marine des Deutschen Reiches, 1913, S. 69 ff.; Niedner, Die Bedeutung des Militärkirchenwesens für das Verhältnis von Staat und Kirche (Ztschr. f. Pol., 1908, Bd. I, S. 471 ff.); Pohl, in der Zeitschr. der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Kanonistische Abteilung, 1914, S. 588—591; demnächst beabsichtigt derselbe Autor ein größeres Werk über die katholische Militärseelsorge Preußens 1797—1888 zu veröffentlichen. — b) Über das Verfahren bei Anstellung der evangelischen Strafanstaltsgeistlichen vgl. Reskr. des Min. d. Inn. v. 2. Okt. 1853 (M. Bl. d. i. Verw. 1853, S. 265), Reskr. des Min. d. geistl. Ang. v. 28. Nov. 1853 (Aktenst. aus der Verwalt. des O. K. R., Bd. I, Heft 6, S. 24 f.), Reskr. des Ev. O. K. R. v. 15. Dez. 1852 (das. S. 21—24), Reskr. des Ev. O. K. R. v. 15. Nov. 1854 (Aktenst., Bd. II, S. 7), Reskr. des Min. d. Inn. v. 29. Dez. 1857 (M. Bl. d. i. Verw. 1858, S. 7), Reskr. dess. Min. v. 29. Juni 1859 (a. a. O. 1859, S. 180), Erlaß des Ev. O. K. R. v. 22. Juli 1859 (Aktenst., Bd. V, Heft 11, S. 36), Reskr. des Min. d. Inn. v. 31. März 1862 (M. Bl. d. i. Verw. 1862, S. 128); Braun, Disziplinargewalt über Kirchendiener, S. 296 ff.

[2] Über das Patronatrecht im allgemeinen vgl. die Lehrbücher des Kirchenrechts und die dort zitierten Spezialschriften; neuestens Hinschius-Smend, Art. Patronat in v. Stengel-Fleischmanns W. St. V. R.[2] Bd. III, S. 47 ff.; Niedner, Die Entwicklung des städtischen Patronats in der Mark Brandenburg, in Stutz' Kirchenrechtl. Abhandlungen, Heft 73 u. 74, 1911; Jacobi, Patronate juristischer Personen, das. Heft 78, 1912; Friedberg, Kirchenrecht[6], 1909, S. 377 ff.; Schoen, Kirchenrecht[2], Bd. II, 1910, S. 1 ff.; Hinschius-Stutz, Art. Patronat in Haucks Realencyklopädie[3] Bd. XV, 1904, S. 13 ff.; Schulte, Art. P. im Kirchl. Handlexikon, Bd. II, 1912, S. 1367 ff.

[3] Die Verf. Komm. der Nat.-Vers. hatte im Art. 20 ihres Verf. Entw. die Bestimmung aufgenommen, daß das Kirchenpatronat sowohl des Staates als der Privaten aufzuheben sei und diese Aufhebung durch ein besonderes Gesetz geregelt werden solle. Die Motive dazu bemerken, daß das Kirchenpatronat seinem Begriff nach so sehr der Autonomie der Religionsgesellschaften widerspreche und in der Anwendung zu so erheblichen Übelständen führe, daß das Bedürfnis seiner Aufhebung keiner weiteren Rechtfertigung bedürfe; doch könne die Aufhebung nur im Wege der Gesetzgebung mit Berücksichtigung der Patronatslasten erfolgen (Rauers Verhandl. der Verf. Komm. der Nat. Vers., S. 105 u. 124). Die Verf. Urk. v. 5. Dez. 1848, Art. 14 (aus welcher Art. 17 der revid. Verf. Urk. entstanden ist) hatte zwar noch die Bestimmung, daß das Kirchenpatronat aufzuheben sei, indes ist dies bei der Revision dahin abgeändert worden, daß es aufgehoben werden könne. Die amtl. Erläuter. des Min. d. geistl. Ang. zu diesem Artikel (S. 11—12) sprechen sich dahin aus, daß die unbedingte Aufhebung des Patronats gerade die Autonomie der Religionsgesellschaften verletzen könne. Wolle z. B. die kathol. Kirche den kanonischen Grundsatz beibehalten und füglich den Stiftern einer Kirche das Präsentationsrecht samt den anderen Befugnissen zugestehen, so würde es sich nicht rechtfertigen lassen, wenn ihr der Staat wegen der

Das verheißene Gesetz ist bis jetzt nicht ergangen.[1] Zwar hatte der Minister der geistlichen Angelegenheiten anfänglich wiederholt erklärt, daß ein solches Gesetz bereits vollständig ausgearbeitet sei und den Kammern baldigst vorgelegt werden solle[2]; allein später wurde von dem Minister ausgesprochen, daß ihm die Ausführung des Art. 17 der Verfassungsurkunde sehr fern liege.[3] Vom Abgeordnetenhause wurde sodann am 4. Okt. 1862 der Beschluß gefaßt, „die Staatsregierung um Vorlegung eines Gesetzes zur Ausführung des Art. 17 zu ersuchen".[4] Der Minister der geistlichen Angelegenheiten erklärte bei dieser Beratung, daß es sich bei dem Patronat und bei der Frage seiner Aufhebung oder Ablösung um ein Rechtsverhältnis handele, in welchem zwei inkommensurabele Größen, nämlich die Verpflichtungen des Patronates, welche sich in der Regel auf Geld reduzieren ließen, und die Rechte, welche sich nicht auf Geld reduzieren ließen, konkurrierten, so daß ein Ablösungsmaßstab schwer zu finden sei, und daß schon die bestehende Gesetzgebung die Möglichkeit einer Aufhebung des Patronates gestatte; denn wenn der Patronatberechtigte und die Gemeinde hierüber einig seien und unter sich einen Ausgleichungsmaßstab fänden, der zugleich die Existenz der Kirche und der Gemeinde nicht gefährde, so könnten die Behörden eine solche Ausgleichung genehmigen, und grundsätzlich sei das Kirchenregiment dem Übergange des Patronates auf die Gemeinde oder eine andere Korporation und einer Ausgleichung im Wege der Verständigung nicht entgegen; allein der Erlaß eines allgemein gültigen Gesetzes über den Gegenstand stoße auf unüberwindliche Schwierigkeiten.[5] Als nun die Staatsregierung dem Beschluß des Abgeordnetenhauses v. 4. Okt. 1862 keine weitere Folge gab, beschloß dieses am 10. Dez. 1869, die Staatsregierung aufzufordern, zur Ausführung des Art. 17 der Verfassungsurkunde eine

---

im Präsentationsrechte enthaltenen Beschränkung des an sich zur Verleihung berechtigten Organs mit einem Verbote entgegentrete, eben weil es sich hier um eine innere, der Einwirkung des Staates entzogene Frage handle. Dagegen habe allerdings das Patronat, wie es geschichtlich entwickelt sei, in vielen Fällen wirkliche Übelstände zur Folge gehabt und werde, besonders in der evangelischen Kirche, nicht nur von vielen Gemeinden, sondern auch von Patronen als ein lästiges Institut betrachtet. Insbesondere sei das fiskalische Patronat mit der veränderten Stellung des Staates zur Kirche nur schwer vereinbar. Deshalb sei das Institut einer Änderung im Wege der Gesetzgebung bedürftig, weshalb in der Verf. Urk. hierauf hinzuweisen sei. Anschütz, Verf. Urk., S. 346 f.

[1] Daher Fortgeltung des 8. Abschn. des A. L. R. II, 11: Von Kirchenpatronen (§§. 568—617); Hinschius, Preuß. Kirchenrecht, S. 371 ff. Vgl. auch Verordnung wegen Verwaltung des Patronatrechts über christl. Kirchen auf solchen Gütern und Grundstücken, die sich im Besitztum jüdischer Glaubensgenossen befinden, v. 30. Aug. 1816 (G. S. 1816, S. 207) und Gesetz über die persönliche Fähigkeit zur Ausübung der Rechte des Patronats v. 8. Mai 1837 (G. S. 1837, S. 99).

[2] Erklär. des Min. d. geistl. Ang. in den Stenogr. Ber. der 1. K. 1849—50, Bd. III, S. 1021 und der 2. K. 1849—50, Bd. II, S. 1176, ferner die Zirk. R. v. 6. Jan. 1849 (Nr. 3) und v. 1. März 1849 (M. Bl. d. i. Verw. 1849, S. 265, 267.

[3] Ber. der 9. Komm. des H. H. v. 24. März 1854, Stenogr. Ber. des H. H. 1853—54, Bd. II, S. 250. — Im H. H. hatte dessen Mitglied v. Prittwitz am 17. Febr. 1854 den Antrag gestellt: „Die Staatsregierung um Vorlegung eines Gesetzes zu ersuchen, nach welchem das Privatpatronatrecht über Kirche und Schule in den Fällen an den Staat gegen Entschädigung für die zu übernehmenden Lasten übergeht, wo die Gutssubstanz entweder durch Zerstückelung oder durch Ablösung der Zinsen und Reallasten verloren gegangen ist." Diesen Antrag empfahl das H. H. am 31. März 1854 der Staatsregierung in der Art, daß diese ersucht werde, die Mißstände des Privatpatronatrechtes über Kirche und Kirchschule in den gedachten Fällen in Erwägung zu ziehen und ihnen im Verwaltungswege oder im Wege der Gesetzgebung Abhilfe zu verschaffen (Druckf. des H. H. 1853—54, Bd. III, Nr. 218, Stenogr. Ber. 1853—54, Bd. II, S. 537 ff., Bd. III, S. 249 ff.).

[4] Nachdem das Haus der Abgeordn. früher (1856, 1861) über Petitionen, welche auf Aufhebung des Patronats gerichtet waren, zur Tagesordnung übergegangen war, beschloß es im Jahre 1862 einstimmig, eine Petition, welche dahin ging, „das Staatsministerium um Vorlegung eines Gesetzentwurfs zur Ausführung des Art. 17 der Verf. Urk. zu ersuchen", der Staatsregierung zur Berücksichtigung zu überweisen (Ber. der Petitionskomm. v. 28. Aug. 1862, Stenogr. Ber. des A. H. 1862, Bd. VII, Nr. 124, S. 1144—46; Verhandl. im Plenum am 4. Okt. 1862, Stenogr. Ber. 1862, Bd. IV, S. 2079—81).

[5] Erklär. des Min. d. geistl. Ang. in den Stenogr. Ber. des A. H. 1862, Bd. IV, S. 2079. — Die (oben S. 179, Anm. 3) mitgeteilte Entstehungsgeschichte des Art. 17 ergibt übrigens klar, daß man bei Erlaß der Verf. Urk. nicht daran gedacht hat, die Patronatrechte zu erhalten, sondern daß man deren sofortige (unentgeltliche) Aufhebung nur aus dem Grunde einem besonderen Gesetze vorbehielt, weil dieselbe nicht ohne Berücksichtigung der Patronatlasten erfolgen konnte.

Vorlage über das Kirchenpatronat und die Bedingungen, unter welchen dasselbe aufgehoben werden kann, und in Verbindung damit für diejenigen Landesteile, in welchen der Art. 15 der Verfassungsurkunde auf keiner Stufe zur Ausführung gebracht ist, Vorlagen über die Verwaltung des Kirchenvermögens und über die Pfarrerwahl zu machen.[1] Bei dieser Beratung erklärte der Minister der geistlichen Angelegenheiten[2], daß der Beschluß des Abgeordnetenhauses die Staatsregierung veranlassen werde, zunächst diejenigen Informationen einzuziehen, welche erforderlich seien, um eine definitive Beschlußnahme über den Gegenstand herbeizuführen; denn es müsse anerkannt werden, daß es wünschenswert sei, die Frage der Ausführung des Art. 17 der Verfassungsurkunde, es sei nach dieser oder jener Seite hin, zum Austrag zu bringen. Dagegen erklärte der Minister, daß die Staatsgewalt nicht die Aufgabe und das Recht habe, in die innere Verfassung der Kirche einzugreifen, sondern daß die Organisation der Kirche, insbesondere ihre Vermögensverwaltung und das Recht der Pfarrbesetzung, nach Art. 15 der Verfassungsurkunde nur durch die Kirche selbst geregelt werden könne und dürfe. Die Angelegenheit wurde erst nach längerer Zeit wieder aufgenommen.[3] Auf eine Interpellation darüber, ob und wann die Einbringung einer Gesetzesvorlage über das Patronat beabsichtigt werde, bzw. wieweit die Vorarbeiten hierzu gediehen seien[4], teilte der Minister der geistlichen Angelegenheiten in der Sitzung des Abgeordnetenhauses v. 1. März 1876[5] mit, daß infolge des Beschlusses des Abgeordnetenhauses v. 10. Dez. 1869 von den betreffenden Behörden Auskunft über die bestehenden Patronatsverhältnisse erfordert worden, und daß demnächst eine Vervollständigung des betreffenden Materials durch erneuerte Berichterstattungen erfolgt sei, daß sich indes hierbei eine so große Verschiedenheit der für ein Gesetz über die Aufhebung des Kirchenpatronates in Betracht kommenden Punkte ergeben habe, daß der Erlaß eines den Gegenstand erschöpfend regelnden Gesetzes auf so große Schwierigkeiten gestoßen sei, daß sich ein bestimmter Termin, zu welchem die beabsichtigte Gesetzvorlage werde vorgelegt werden können, nicht angeben lasse. Spätere Versuche einer Ausführung des Art. 17 sind nicht bekannt geworden.[6]

V. Eine umfassende Neuordnung bzw. Ausgestaltung im einzelnen hat das Recht der Staatsaufsicht über die Kirchen seit den siebziger Jahren erfahren. Es bedurfte einer solchen gegenüber der evangelischen Kirche gelegentlich der Befestigung ihrer Selbständigkeit durch den Ausbau der Gemeinde- und Synodalverfassung, gegenüber der katholischen Kirche zufolge der kirchenpolitischen Maßnahmen während des sog. Kulturkampfes. Auf diese Neuregelung wird zweckmäßigerweise erst in späterem Zusammenhange, nämlich bei der Darstellung des wesentlichen Inhaltes jener Gesetzgebung näher eingegangen werden.[7]

---

[1] Verhandl. des A. H. 1869—70, Stenogr. Ber., S. 1113—21. Dieser Beschluß wurde auf den vom Abgeordn. v. Bonin (Genthin) gestellten Antrag v. 11. Nov. 1869 (Drucks. des A. H. 1869—70, Nr. 97, Stenogr. Ber. 1869—70, Anl. Bd. I, S. 520, Nr. 97) gefaßt; dieser Antrag war jedoch nur dahin gerichtet, „die Staatsregierung zur Vorlegung eines Gesetzes zur Ausführung des Art. 17 der Verf. Urk. aufzufordern". Der weitergehende Teil des gefaßten Beschl. ist auf den Antrag des Berichterstatters (Abgeordn. Richter-Sangerhausen) gefaßt worden (Drucks. a. a. O., Nr. 112, III; Stenogr. Ber. a. a. O., Anl. Bd. II, S. 607, Nr. 112, III). Die Begründung des Antrages des Abgeordn. v. Bonin hebt hervor, daß vor der Ausführung des Art. 17 weder die Ausführung des Art. 15 noch des Art. 26 möglich sei. Von dem Berichterstatter wurde (Stenogr. Ber. 1869—70, S. 1114 ff.) dargetan, daß es sich keineswegs empfehle, in der Gesetzgebung über das Kirchenpatronat Änderungen des bestehenden Rechtszustandes herbeizuführen, ohne gleichzeitig festzustellen, was an die Stelle des aufzuhebenden Patronats treten solle, insbesondere in Beziehung auf die Verwaltung des Kirchenvermögens und die Wahl der Pfarrer. In gleichem Sinne erklärte auch der Abgeordn. Graf Schwerin (a. a. O., S. 1119), daß das Kirchenpatronat nur aufgehoben werden könne und dürfe im Zusammenhange mit der Ausführung des Art. 15, wozu es für die evangel. Kirche gleichfalls eines Aktes der Gesetzgebung bedürfe.

[2] Stenogr. Ber. des A. H. a. a. O., S. 1118.

[3] Die in den Jahren 1873 und 1874 eingebrachten Anträge der Abgeordn. Virchow und v. Knesebeck sind nicht zur Beratung gelangt.

[4] Interpellation des Abgeordn. Schmidt (Sagan) v. 25. Febr. 1876; Stenogr. Ber. des A. H. 1876, Anl. Bd. I, Nr. 60, S. 542; Begründung: Stenogr. Ber. a. a. O., Bd. I, S. 374—376.

[5] Erklär. des Min. in der Sitz. des A. H. v. 1. März 1876 (Stenogr. Ber. des A. H. 1876, Bd. I, S. 376—379).

[6] Anschütz, Verf. Urk., S. 350.

[7] Unten §§. 128, 129, 131.

§. 125.

C) Der Schutz der Religionsgesellschaften.[1]

Das Schutzrecht des Staates über die Kirchen und Religionsgesellschaften (jus advocatiae s. protectionis) enthält die Befugnis und Verpflichtung des Staates, die Kirchen und Religionsgesellschaften in den ihnen gewährten Rechten zu erhalten, ihnen den weltlichen Arm (brachium saeculare)[2] zu leihen, wo sie dessen bedürfen, und in streitigen, nicht anders zu erledigenden Verhältnissen selbst die Entscheidung zu treffen. Der Staat hat demzufolge zunächst die Pflicht, die Kirchen und übrigen Religionsgesellschaften bei ihrer Verfassung zu schützen und in ihrer rechtlichen Stellung dadurch zu erhalten, daß ihnen der Rechtsweg zur Geltendmachung ihrer Rechte offen gehalten oder diesen Rechten nach Lage des Falles auf administrativem Wege Schutz gewährt wird.[3] Der Staat hat ferner die Pflicht, polizeilich, erforderlichen Falles auch strafrechtlich die Kirchen und Religionsgesellschaften gegen Verunglimpfung, gegen Herabwürdigung ihrer kirchlichen Lehren und Gebräuche und gegen die Störung ihres Gottesdienstes zu schützen.[4] Der Staat ist berechtigt, die Heilighaltung der Sonn- und Feiertage[5] und die Begräb-

---

[1] Hinschius, Staat u. Kirche, S. 251, 267 f., 363, 369; Thudichum, Kirchenrecht, Bd. II, S. 1 ff.; Richter-Dove-Kahl, §. 101; Kahl, Lehrsystem, S. 380 ff. mit eingehenden Literaturangaben; Stutz a.a.O., S. 402, 406 f.; Schoen, Kirchenrecht, Bd. I, S. 173—175, 188; Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 247 ff., 273 ff.; Kahl, Art. Kirchenhoheit in v. Stengel-Fleischmanns W. St. V. R.[2], Bd. II, S. 575.

[2] Staatliche Vollstreckungshilfe z. B. bei der Einziehung der Kirchensteuern, bei der Vollstreckung der Disziplinarmaßregeln.

[3] a) Diese Pflicht des Staates folgt schon aus dem allgemeinen Grundsatze des A. L. R., II, 13, §. 2: „Die vorzüglichste Pflicht des Oberhauptes im Staate ist, sowohl die äußere als innere Ruhe und Sicherheit zu erhalten und einen jeden bei dem Seinigen gegen Gewalt und Störungen zu schützen." Speziell ist im A.L.R. von einer Schutzpflicht des Staates gegenüber der Kirche nicht die Rede; wohl aber haben in Teil II, Tit. 11: „Von den Rechten und Pflichten der Kirchen" verschiedene daraus entspringende einzelne Bestimmungen Aufnahme gefunden, z. B. §. 53: Sind (äußere) Strafen zur Aufrechthaltung der Ordnung, Ruhe und Sicherheit in der Kirchengesellschaft notwendig, so muß die Verfügung der vom Staate gesetzten Obrigkeit überlassen werden. §. 56: Wenn über die Rechtmäßigkeit der Ausschließung (des Mitgliedes einer Kirchengesellschaft) Streit entsteht, so gebührt die Entscheidung dem Staat. §. 178: Durch Errichtung neuer Kirchen sollen die Rechte oder vom Staate genehmigten Verfassungen anderer schon vorhandenen Kirchengesellschaften nicht beeinträchtigt werden. Vgl. auch §§. 239, 240, 309—311.

b) Für Hannover hat §. 64 des Landesverfassungsges. v. 6. Aug. 1840 (G. S. für Hannover 1840, Abt. I, S. 141 ff.) ausgesprochen, „daß dem Könige, kraft der ihm zustehenden Staatsgewalt, über beide Kirchen das Oberaufsichts- und Schutzrecht gebührt". Ebenso bestimmt §. 133 der Verf. Urk. für Kurhessen v. 5. Jan. 1831 (G. S. für Kurhessen 1831, S. 1 ff.), „daß die Staatsregierung die unveräußerlichen hoheitlichen Rechte des Schutzes und der Oberaufsicht in ihrem vollen Umfange ausübt".

[4] Reichsstrafgesetzbuch §. 166: Wer dadurch, daß er öffentlich in beschimpfenden Äußerungen Gott lästert, ein Ärgernis gibt, oder wer öffentlich eine der christlichen Kirchen oder eine andere mit Korporationsrechten innerhalb des Bundesgebietes bestehende Religionsgesellschaft oder ihre Einrichtungen oder Gebräuche beschimpft, ingleichen wer in einer Kirche oder in einem anderen zu religiösen Versammlungen bestimmten Orte beschimpfenden Unfug verübt, wird mit Gefängnis bis zu drei Jahren bestraft. §. 167: Wer durch eine Tätlichkeit oder Drohung Jemand hindert, den Gottesdienst in einer im Staate bestehenden Religionsgesellschaft auszuüben, ingleichen wer in einer Kirche oder in einem anderen zu religiösen Versammlungen bestimmten Orte durch Erregung von Lärm oder Unordnung den Gottesdienst oder einzelne gottesdienstliche Verrichtungen einer im Staate bestehenden Religionsgesellschaft vorsätzlich verhindert oder stört, wird mit Gefängnis bis zu drei Jahren bestraft. Vgl. ferner §§. 243 Nr. 1, 304, 306 Nr. 1, 339, Abs. 3. Dazu besonders Kahl, Lehrsystem, S. 388 ff.; Kohlrausch, Die Beschimpfung von Religionsgesellschaften, 1908; Kahl in der Vergl. Darstellung des deutschen und ausländischen Strafrechts, Bd. III, 1906.

[5] A. L. R., II, 11, §. 34: Die Anordnung öffentlicher Bet-, Dank- und anderer außerordentlicher Festtage hängt allein vom Staate ab. §. 35: Inwiefern die bereits angeordneten Kirchenfeste mit Einstellung aller Handarbeiten und bürgerlichen Gewerbe begangen werden sollen, kann nur allein der Staat bestimmen. Ausführungsbestimmungen dazu bei Hinschius, Preuß. Kirchenrecht, S. 19 ff., Anm. 41—43. Vgl. ferner Kab. O. v. 7. Febr. 1837 (G. S., S. 19), St. G. B. §. 366, Nr. 1, die gewerberechtlichen Vorschriften über die sog. Sonntagsruhe (R. Gew. O. §§. 41a, 41b, 55a, 105a—105i, 134b Nr. 2, 136, 146a; Kinderschutzges. v. 30. März 1903, §§. 9, 13), Kab. O. v. 5. Juli 1832 (G. S., S.

nisanstalten[1] zu schützen, sowie andere kirchenpolizeiliche Anordnungen zu erlassen.[2] Es gehören hierhin weiterhin die öffentlichrechtliche Bedeutung des geistlichen Amtes[3] und der daraus hervorgehende Schutz des Staates für dessen Wirksamkeit[4], die Ausstattung der kirchlichen Anstalten aus staatlichen und kommunalen Mitteln[5], die Gewährung der Korporationsrechte[6], kraft deren nicht nur die Kirchen zum Vermögenserwerbe[7] berechtigt, sondern vor allem die Kirchengüter mit besonderen Privilegien ausgestattet sind[8], endlich die Vorzugsstellung, welche die christliche Religion dadurch einnimmt, daß sie bei den mit der Religionsübung zusammenhängenden Einrichtungen[9] des Staates unbeschadet des Grundsatzes der Religionsfreiheit zugrunde gelegt wird (Art. 14 der Verfassungsurkunde).[10]

---

197), 7. Febr. 1837 (G. S., S. 21), 22. Juli 1839 (G. S., S. 249); Ges. betr. die äußere Heilighaltung der Sonn- und Festtage in Schleswig-Holstein usw. v. 9. Mai 1892 (G. S., S. 107); Ges. betr. die Verlegung der Landes-Buß- und Bettage v. 12. März 1893 (G. S., S. 29); Ges. betr. den Karfreitag v. 2. Sept. 1899 (G. S., S. 161).

[1] R. St. G. B. §§. 168 (Störung des Gräberfriedens), 304, 367 Nr. 1.

[2] Zu der Frage, ob der Staat berechtigt ist, gegen Proselytenmacherei und Sektenstiftung einzuschreiten, vgl. A. L. R., II, 11, §. 43: „Keine Religionspartei soll die Mitglieder der anderen durch Zwang oder listige Überredungen zum Übergange zu verleiten sich anmaßen." Indes ist die Proselytenmacherei so wenig als die Sektenstiftung eine strafbare Handlung. Jakobson, Evangel. Kirchenrecht, §. 119; Kahl, Lehrsystem, S. 401 f.

[3] A. L. R., II, 11, §. 19: „Die bei solchen Kirchengesellschaften zur Feier des Gottesdienstes und zum Religionsunterricht bestellten Personen haben mit anderen Beamten im Staat gleiche Rechte." §. 66: „Die besonderen Rechte und Pflichten eines kathol. Priesters, in Ansehung seiner geistlichen Amtsverrichtungen, sind durch die Vorschriften des kanonischen Rechts, der protestantischen Geistlichen aber durch die Konsistorial- und Kirchenordnungen bestimmt." §. 96: „Die Geistlichen der vom Staate privilegierten Kirchengesellschaften sind, als Beamte des Staates, der Regel nach von den persönlichen Lasten und Pflichten des gemeinen Bürgers frei." Heute sind die Geistlichen keine — auch nicht mittelbare — Staatsbeamte mehr. Hinschius, Preuß. Kirchenrecht, S. 15 f., Anm. 31; Zorn, Kirchenrecht, S. 224 [2]; Kahl, Lehrsystem, S. 383; Vollert, Sind in Preußen Kirchendiener Staatsbeamte? 1908; Ketteler, In welchem Sinne sind in Preußen die Kirchenbeamten öffentliche Beamte? ohne Jahr; Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 313, 320 ff.; Hinschius-Kahl in v. Stengel-Fleischmanns W. St. V. R.[2] Bd. II, S. 36; Hinschius-Smend, das. S. 512.

[4] Übersicht über die Vorrechte der Geistlichen nach Reichs- und Landesrecht bei Schoen, Kirchenrecht, Bd. II, S. 133 ff.; Hinschius-Kahl, Art. Geistliche in v. Stengel-Fleischmanns W. St. V. R.[2], Bd. II, S. 36; Pfeifer, Die strafrechtl. Stellung der Geistlichen, 1911.

[5] Der aufgehobene Art. 15 der Verf. Urk. bestimmte ausdrücklich, daß die evangelische und die röm.-katholische Kirche, sowie jede andere Religionsgesellschaft „im Besitz und Genuß der für ihre Kultus-, Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und Fonds bleibe". Wenngleich mit der Aufhebung des Art. 15 die verfassungsmäßige Garantie für diese Rechte beseitigt ist, so ist hierdurch doch die auf älteren Titeln beruhende Rechtspflicht des Staates, insbes. in betreff der Fortdauer derjenigen Leistungen, welche der Staat bisher den Kirchen zu gewähren verpflichtet war, nicht beseitigt. A. L. R., II, 11, §. 163; Reichsdeputationshauptschluß von 1803, §. 35; Edikt v. 30. Okt. 1810, §. 4; Sicherstellung der staatlichen Leistungen für die kathol. Kirche in den Zirkumskriptions- und Dotationsbullen, Feststellung für die evangel. Kirche durch die jährlichen Etatsgesetze und durch einzelne neuere Gesetze. Vgl. hierüber die Denkschrift des Ev. O. K. R. betr. die Vermehrung der Dotation der evangel. Kirche in Preußen (Aktenst. aus der Verw. des O. K. R., Bd. I, Heft 4); Gerlach, Die Dotationsansprüche und der Notstand der evangel. Kirche in Preußen, 2. Aufl., 1875; Schulze, Gutachten über die Entschädigungspflicht des Staates gegenüber den Geistlichen (Praxis des Staats- und Privatr., 1876, Nr. 8, S. 276 ff.; Verhandl. der 3. ord. Gen. Syn. 1891, S. 1104 ff., 1110 ff.; Schoen, Bd. I, S. 173 [2]; Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 336 ff.; Niedner, Die Ausgaben des preuß. Staates für die evangel. Landeskirche der älteren Provinzen, in Stutz' Kirchenrechtl. Abhandlungen, Heft 13—14, 1904; Sägmüller, Der Rechtsanspruch der kathol. Kirche in Deutschland auf finanzielle Leistungen seitens des Staates, 1913; Fellmeth, Das kirchliche Finanzwesen in Deutschland, 1910, bes. S. 139 ff.; Friedberg, Kirchenrecht[6], 1909, S. 553 ff.

[6] Hinschius, Staat und Kirche, S. 249 ff., 359 ff.

[7] Und weiterhin auch zur Besteuerung.

[8] Solche Privilegien bestanden schon nach A. L. R. (II, 11, §§. 17, 18, 20, 174, 179, 193, 228 ff.). Heute bestehen sie namentlich in dem erhöhten strafrechtlichen Schutz, in der Befreiung von zahlreichen öffentlichen Lasten, sowie in Zwangsvollstreckungs- und Konkursprivilegien. Übersicht über die derzeitigen Privilegien bei Kahl, Lehrsystem, 382 ff.; Schoen, Kirchenrecht, Bd. I, 174 f., 188; Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, 247 ff., 273 ff.; Kahl in v. Stengel-Fleischmanns W. St. V. R[2], Bd. II, S. 576 f.

[9] Staatliche Veranstaltungen für Kultus und Seelsorge, Militärkirchenwesen, Religionsunterricht und theologischer Unterricht usw. Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 273 ff.

[10] Zu diesem Art. 14 Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 260 ff.; vgl. auch Hinschius, Staat und Kirche, S. 240.

Zweites Kapitel.

Die kirchliche Selbstverwaltung unter der Aufsicht des Staates.

§. 126.

Vorbemerkungen.

I. Die Verfassungsurkunde hatte das in der Kirchenhoheit des Staates enthaltene Oberaufsichtsrecht über die Kirche und die anderen Religionsgesellschaften keineswegs vollständig aufgehoben[1], sondern nur entsprechend dem von ihr anerkannten System der Religionsfreiheit in engere Schranken gezogen.[2] Indem Art. 15 der Verfassungsurkunde den Grundsatz aussprach, daß „die evangelische und die römisch-katholische Kirche[3], sowie jede andere Religionsgesellschaft ihre Angelegenheiten selbständig ordnet und verwaltet"[4], war staatsgrundgesetzlich festgestellt, daß fortan eine positive Teilnahme der Staatsgewalt bei der Ordnung und Verwaltung der eigenen Angelegenheiten der Kirche nicht mehr stattfinden, sondern die Kirchengewalt (jus episcopale, jus sacrorum s. jus in sacra)[5] ausschließlich an die Kirche selbst zurückkehren und diese die Freiheit haben solle, ihre Verfassung selbst zu gestalten. Diese Bestimmung der Verfassungsurkunde war hauptsächlich durch die Lage der evangelischen Kirche im Lande veranlaßt worden. Über diese Bedeutung der gewährten Selbständigkeit bestand zur Zeit des Erlasses der Verfassungsurkunde keine Meinungsverschiedenheit.[6] Die römisch-katholische Kirche besaß bereits vorher eine umfassende, nur durch wenige staatliche Beschränkungen gehemmte Selbständigkeit, und die sog. geduldeten Religionsgesellschaften ordneten und verwalteten von jeher ihre Angelegenheiten selbst. Nur die evangelische Kirche war ganz und gar mit dem Staatswesen verquickt.[7] Sie besaß mit Ausnahme der rheinisch-westfälischen Kirche[8] gar keine eigenen kirchlichen Verfassungsorgane, sondern lediglich Behörden, die vom

---

[1] Hinschius, Preuß. Kirchenrecht, S. 18[40]; Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 300.

[2] Oben §. 124 zu III, S. 174 ff.

[3] Art. 15 Verf. Urk. hat der evangel. und der röm.-kathol. Kirche besonders gedacht, um darzutun, daß beide in der ihnen zustehenden, feierlich verbrieften Stellung nicht beeinträchtigt werden sollen. (Amtliche Erläut. des Min. d. geistl. Ang., S. 8.) Die „evangel. Kirche" im Sinne des Art. 15 ist die unierte, sog. „Landeskirche"; dieses Ausdruckes hat sich die Verf. Urk. lediglich deshalb nicht bedient, um jede Vorstellung von einer Staatskirche, die mit der Verfassung unvereinbar wäre, fern zu halten. Nach dem Reskr. des Min. d. geistl. Ang. v. 27. Mai 1868 (M. Bl. d. i. Verw. 1868, S. 205 f.) gibt es „in Preußen nicht nur lutherische und reformierte Gemeinden, welche der Union nicht beigetreten sind, sondern es hat auch die französisch-reformierte Kirche Preußens die Union nicht angenommen, und gleichwohl bilden alle diese Gemeinden mit den der Union beigetretenen zusammen die evangelische Landeskirche. Der im Art. 15 der Verf. Urk. gebrauchte Ausdruck «evangelische Kirche» befaßt daher ohne Zweifel auch die lutherische und die reformierte Kirche." Über den Begriff der Landeskirche namentlich Meier, Kirchenrecht, S. 217 ff.; Sohm in Ztschr. für Kirchenrecht, Bd. XI, S. 167; Hinschius, Staat und Kirche, S. 249 ff.; Zorn, Kirchenrecht, S. 219 ff.; derf., Art. Evangel. Kirche, in v. Stengel-Fleischmanns W. St. V. R.[2] Bd. I, S. 743; Kahl, Lehrsystem, S. 332 ff.; Schoen, Kirchenrecht, Bd. I, S. 3, 161 ff., 165 f., 242[1]; derf., Das Landeskirchentum in Preußen, 1898 und im Verw. Arch., Bd. VI, S. 101 ff.; Friedberg in Ztschr. f. Kirchenrecht, Bd. XXX, S. 227; Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 201, 249 f., 265; Bornhak, Pr. St. R.[2], Bd. III, S. 650 f.

[4] Über die Entstehungsgeschichte des Art. 15 oben §. 124, S. 175, Anm. 1.

[5] Oben §. 122 zu I, S. 169.

[6] Dies erhellt namentlich aus den Erläuter. des Min. d. geistl. Ang. v. Ladenberg zu Art. 12 der oktroy. Verf. Urk. (dem späteren Art. 15), wo es heißt, daß künftig eine positive Teilnahme von seiten der Staatsregierung an den inneren Angelegenheiten und der Verwaltung des Vermögens der Religionsgesellschaften nicht mehr stattfinden, sondern nur das negative Aufsichtsrecht über die Religionsgesellschaften fortbestehen solle, und hinzugefügt wird, daß die nähere Regulierung der Verhältnisse auf der Grundlage dieses allgemeinen Prinzips in geordnetem Wege demnächst erfolgen werde, und daß, was die evangel. Kirche betrifft, deren bisherige Verfassung nur so lange fortbestehen solle, bis ein anderer Rechtszustand begründet sein werde.

[7] Schoen, Kirchenrecht, Bd. I, S. 154 ff.

[8] Rheinisch-westfälische Kirchenordn. v. 5. März 1835.

Könige zu ihrer Regierung bestellt waren und staatlichen Charakter trugen. Sie hatte sich vermöge der geschichtlichen Entwicklung genötigt gesehen, sich unter den besonderen Schutz des Landesherrn zu begeben; diesem, der ihr allein Schutz zu gewähren vermochte, war solchergestalt auch das Kirchenregiment (die bischöfliche Gewalt) zugefallen, so daß in der evangelischen Kirche bischöfliche Gewalt und Staatsoberaufsicht in einer Hand vereinigt waren.[1] Die Landesherren aber, welche sich im 16. Jahrhundert des Regimentes der evangelischen Kirche nur aus Not angenommen hatten, haben es späterhin nicht tunlich gefunden, dieses Regiment wieder an die Kirche zurückzugeben.[2]

II. Art. 15 der Verfassungsurkunde enthielt außer dem Anerkenntnis der Selbständigkeit der evangelischen und der römisch-katholischen Kirche ferner noch die Bestimmung, daß diese Kirchen „im Besitz und Genuß der für ihre Kultus-, Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und Fonds" bleiben. Diese Bestimmung war bereits in §. 12 des der Nationalversammlung von der Staatsregierung vorgelegten Verfassungsentwurfes enthalten gewesen, jedoch von der Verfassungskommission der Nationalversammlung für entbehrlich und teilweise sogar für bedenklich gehalten worden.[3] Indes war schon die Zentralabteilung der Nationalversammlung zu dem Regierungsentwurf zurückgekehrt, um den weitverbreiteten Besorgnissen zu begegnen, welche aus der Weglassung der Bestimmung geschöpft worden waren, und die oktroyierte Verfassungsurkunde v. 5. Dez. 1848 hatte zunächst (Art. 12) diese Bestimmung beibehalten, welche schließlich auch in den Art. 15 der revidierten Verfassungsurkunde v. 31. Jan. 1850 übergegangen war.[4] Der Inhalt dieses Satzes des Art. 15 ist aus dem Reichsdeputationshauptschluß v. 25. Febr. 1803[5] entnommen, welcher katholisch-geistliche Gebiete unter die Herrschaft evangelischer Fürsten, evangelische Stiftsgebiete und Stadtterritorien unter die Herrschaft katholischer Fürsten gestellt und weiterhin (Art. 63) bestimmt hat, daß den evangelischen wie den katholischen Religionsgesellschaften in den abgetretenen Gebieten der Besitz und ungestörte Genuß ihres eigentümlichen Kirchengutes und ihrer Schulfonds ungestört verbleiben solle. Diese Bestimmung findet sich im Art. 15 der Verfassungsurkunde in unveränderter Fassung wieder. Ihr Zweck war, a) der evangelischen und der römisch-katholischen Kirche sowie den übrigen Religionsgesellschaften den Fortbestand ihrer damaligen (bei Erlaß der Verfassungsurkunde bestehenden) Eigentumsverhältnisse in ihren verschiedenen Richtungen und Gestaltungen[6], b) die Fortdauer derjenigen Leistungen, welche bisher zu ihren Gunsten von dem Staate erfolgt waren[7], zu gewährleisten. Wenn-

---

[1] Oben §. 122 zu III, S. 170 f.; Schoen a. a. O., S. 154 ff.

[2] Die Kirchenrechtslehrer dagegen suchten die unangemessene Wirklichkeit durch künstliche Systeme zu begründen (vgl. oben §. 122, S. 170, Anm. 4).

[3] Die Motive des Entw. der Verf. Komm. bemerken hierzu: Man ging davon aus, daß es keiner besonderen Bestimmungen bedürfe, um den Religionsgesellschaften ihr Eigentum zu sichern, daß es von der Beurteilung des jedesmaligen Falles abhänge, inwiefern ein Eigentumsanspruch begründet sei, und daß spezielle Zusicherungen und Klauseln in einer solchen Sache immer etwas Bedenkliches haben, da sie der Mißdeutung leicht unterliegen können. (Rauers Verhandl. der Verf. Komm. der Nat. Vers., S. 223, 101, 107; v. Rönne, Verf. Urk., S. 38).

[4] Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 282—286, 330 ff.

[5] v. Meyers Corpus Juris Conförder. German., 3. Aufl., Bd. I, S. 7 ff.

[6] Diese Bestimmung schließt sich mithin an die übrigen deutschen Verf. Urk. an, welche, obschon sie ebenfalls allem Eigentum den Schutz des Staates zusichern, dennoch im Hinblick auf bekannte Lehren und Vorgänge noch eine besondere Garantie zu erteilen für angemessen erachten (Übersicht über die betr. Bestimmungen anderer deutscher Verf. Urk. in Zöpfls Grundsätze des gem. D. St. R., 5. Aufl., Bd. II, §. 539, S. 880, Anm. 16). Vgl. insbes. für Hannover §§. 75 u. 79 des Landesverfassungsges. v. 6. Aug. 1840 nebst §§. 27 u. 31 des Verfassungsänderungsges. v. 5. Sept. 1848, für Kurhessen §. 138 der Verf. Urk. v. 5. Jan. 1831. Dabei ist es indes nicht die Absicht gewesen, einen neuen Grundsatz über den Eigentümer aufzustellen; vielmehr wird auch in der Folge jeder streitig gewordene Fall nach seiner besonderen Natur aufzufassen und zu entscheiden sein, während es der Verfassung nur darauf ankam, den Religionsgesellschaften die Zusicherung zu erteilen, daß der Staat in den Eigentumsverhältnissen den bestehenden Zustand anerkenne (Erläuter. des Min. d. geistl. Ang. zu Art. 12 [jetzt Art. 15] der Verf. Urk., S. 9). Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 330 ff., 334 ff.

[7] a) Die amtlichen Erläuter. des Min. d. geistl. Ang. (S. 9 ff.) bemerken hierzu, daß die Verfassung hierdurch nur eine Forderung der Gerechtigkeit erfülle, weil jene Leistungen teils auf einer speziellen, teils auf einer allgemeinen Verpflichtung

gleich die später (durch Ges. v. 18. Juni 1875) erfolgte Aufhebung des Art. 15 diese verfassungsmäßige Garantie beseitigt hat, so ist hierdurch doch die Geltung des Grundsatzes unberührt geblieben.[1]

---

beruhen, welcher der Staat sich nicht entziehen könne, ohne das Prinzip seines eigenen Lebens zu verletzen. Es heißt dann weiter: „Um dies zunächst für die katholische Kirche darzutun, ist an die Schicksale des Kirchengutes in den verschiedenen Landesteilen zu erinnern. Im J. 1772 wurden in Westpreußen die geistl. Güter infolge der Kab. O. v. 1. Nov. 1772 von den Kammern mit der Bedingung übernommen, daß 50% des Reinertrages den Grundherrschaften, sie seien Bischöfe, Prälaten, Äbte oder andere Vorgesetzte geistlicher Orden, gezahlt werden sollten. In ähnlicher Weise verfuhr man bei der Einziehung der geistl. Güter in Südpreußen. Hier wurde durch die Dekl. v. 28. Juli 1796 bestimmt, daß der nach Abzug der Kosten, der auf gewisse (50) Prozente bestimmten Steuern und andern öffentl. und gemeinen Lasten übrig bleibende Ertrag der Geistlichkeit zu ihrem Unterhalte, zur Besorgung des Gottesdienstes und zur Erfüllung anderer nützlicher Zwecke ausgezahlt werden solle, und ein Publik. v. 16. Sept. 1796 erteilte ferner die Zusicherung, daß auf die Konservation der niedern Geistlichkeit, der Kirchen und Schulen und auf die Verbesserung ihres Zustandes möglichst Rücksicht genommen werden würde. Als ferner durch den Reichsdeputationshauptschluß v. 25. Febr. 1803 die geistl. Güter säkularisiert wurden, geschah es mit der ausdrücklichen Bedingung der festen und bleibenden Ausstattung der Domkirchen, welche beibehalten wurden, und hauptsächlich nur zum Behufe des Aufwandes für Gottesdienst, Unterrichts- und andere gemeinnützige Anstalten. Die Verpflichtung, welche sich hieraus ergab, ist später bei der Säkularisation in Preußen wiederholt ausdrücklich anerkannt worden. So in dem Edikt v. 27. Okt. 1810 über die Finanzen des Staates (G. S. 1810, S. 25) und in dem Edikt v. 30. Okt. 1810 über die Einziehung sämtlicher geistl. Güter, §§. 1, 2 (G. S. 1810, S. 32). Endlich wurde für die neugewonnenen oder mit dem Staate wiedervereinigten Gebiete eine feierliche gesetzliche Zusage in betreff der Fürsorge für die kirchl. Angestellten erteilt, wie aus dem Aufrufe an die Rheinländer v. 5. April 1815 und an die Bewohner des Großherzogtums Posen v. 15. Mai 1815 (G. S. 1815, S. 25, 47) hervorgeht. Deshalb war es, als über die Wiederherstellung der Kirchenverfassung mit dem römischen Stuhle verhandelt wurde, nicht eine Gnade, sondern die Erfüllung einer wohlbegründeten Verpflichtung, wenn der Staat die Dotation der Bistümer und der zu ihnen gehörigen Institute übernahm, wie denn dies auch ausdrücklich sowohl während der Verhandlungen selbst als später bei der Verkündigung des Resultates derselben, der Bulle de salute animarum vom Jahre 1821, anerkannt worden ist. Es ist bekannt, daß aus finanziellen Gründen die Radizierung der Dotationen der Bistümer und Kapitel auf die Staatswaldungen, bzw. die Ausstattung dieser Institute mit Grundbesitz nicht hat erfolgen können. Um so mehr aber ist der Staat zu fortgesetzter Leistung in der bisherigen Weise durch das Recht und seine Ehre verpflichtet. Den Dotationen der Bistümer und Kapitel der kathol. Kirche stehen für die evangel. Kirche die Kosten für die Organe der Verwaltung gegenüber. Auch diese sind nicht ein Geschenk des Staates, das beliebig widerrufen werden kann, sondern ihre Leistung beruht nicht minder auf einer Verpflichtung. Das Domanialgut des Staates ist zum größten Teil nach der Reformation aus geistl. Gütern entstanden, und noch in diesem Jahrhundert hat dasselbe auf der Grundlage des angeführten Edikts durch die Säkularisation einer Anzahl evangelischer Stifter einen sehr beträchtlichen Zuwachs erhalten, mit welchem zugleich die entsprechende Verpflichtung auf den Staat übergegangen ist. Endlich sind die bereits erwähnten Aufrufe auch an die evangel. Bewohner der gedachten Landesteile erlassen worden. Für eine andere Klasse der Leistungen, die Zuschüsse an die am geringsten besoldeten Pfarrer und zur Erhaltung der Pfarrsysteme, ist der rechtliche Grund zum Teil im Vorstehenden schon nachgewiesen. Zum Teil beruhen dieselben aber auf einem speziellen rechtlichen Titel, insofern sie aus dem Patronate hervorgehen. Vgl. zum ganzen Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 330 ff., 336 ff.

b) Diese Bestimmung des Art. 15 der Verf. Urk. hat mehrfach Veranlassung gegeben, in den Kammern — teils bei der Beratung über den Staatshaushaltsetat, teils auf Grund besonderer Anträge — die Frage der Dotation der evangel. Kirche zur Erörterung zu bringen. Vgl. darüber insbesondere die dem Staatshaushaltsetat für 1853 beigefügte Denkschrift im Anl. Bd. III, S. 256—260, und den Ber. der Komm. zur Prüfung des Staatshaushaltsetats für 1853 über die Einnahmen und Ausgaben des Min. d. geistl. Ang. v. 1. Mai 1853 (Druckf. der 2. K. 1852—53, Bd. VII, Nr. 312) und die Verhandl. im Plenum der 2. K. (Stenogr. Ber. der 2. K. 1852—53, Bd. III, S. 1364 ff.), sodann den (unerledigt gebliebenen) Antrag der Abgeordn. Nöldechen und Gen. auf Verbesserung der Dotation der evangel. Kirche in den Druckf. der 2. K. 1852—53, Bd. II, Nr. 115. Vgl. ferner die Denkschriften des Ev. O. K. R. betr. die Vermehrung der Dotation der evangel. Kirche in Preußen (Aktenst. aus der Verwalt. des O. K. R., Bd. I, Heft 4, Berlin 1852), Denkschr. der Rheinischen Provinzialsynode, die Dotation der evangel. Kirche seitens des Staates betreffend (Aachen 1849). — Bezüglich der kathol. Stiftungsfonds vgl. den Antrag der Abgeordn. Otto und Gen. v. 16. Febr. 1854 (Druckf. der 2. K. 1853—54, Bd. III, Nr. 136), den Komm. Ber. v. 21. April 1854 (Druckf. a. a. O., Bd. V, Nr. 280), sowie die Plenarverhandl. in den Stenogr. Ber. der 2. K. 1853—54, Bd. II, S. 958—983.

[1] Schoen im Verw. Arch., Bd. VI, S. 184 f.; Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 338 f.

Erster Titel.

Evangelische Kirche.

A. Landeskirche der älteren Provinzen.

§. 127.

I. Geschichtliche Entwicklung.[1]

Wie in den meisten deutschen evangelischen Landeskirchen, hat auch in den brandenburgisch-preußischen Staaten die geschichtliche Entwicklung den Landesherrn an die Spitze der evangelischen Kirche gestellt. In seinen Händen ruhte das Kirchenregiment, welches mit Hilfe landesherrlicher Behörden geführt wurde. Später wurde zwar zur Errichtung besonderer Behörden für die Verwaltung der Kirche — der Konsistorien — geschritten, doch blieben die spezifischen Äußerungen der Kirchengewalt: Gesetzgebung, Dispensation, Ämterverleihung (sog. jura reservata gegenüber den jura vicaria der Konsistorien) Staatssache. Erst in neuerer Zeit wurde der Versuch gemacht, die kirchliche Verwaltung von der staatlichen zu trennen, insbesondere das Prinzip der Konsistorialverfassung auch in der höheren Instanz zum Ausdruck gelangen zu lassen. — Die landrechtliche Gesetzgebung ist von keiner tief eingreifenden Bedeutung für die evangelische Kirchenverfassung gewesen. Dieses Gesetzbuch verweist in dieser Beziehung im wesentlichen nur auf die bestehenden evangelischen Kirchenverfassungen nach den in den einzelnen Provinzen und Departements geltenden Konsistorial- und Kirchenordnungen.[2] Die bei der Redaktion des Allgemeinen Landrechts beabsichtigte allgemeine Kirchenordnung ist nicht zustande ge-

---

[1] Woltersdorf, Das preuß. Staatsgrundgesetz und die Kirche, Studien und Urkunden zur Verfassungsfrage der evangel. Landeskirche in Preußen, 1873; Wolter, Zur Geschichte und Verfassung der evangel. Kirche in Preußen, 1869; Thudichum, Kirchenrecht, 1877, Bd. I, S. 192 ff.; Stutz, Kirchenrecht, a. a. O., Bd. V, S. 375 ff.; Hubrich, Staat und Kirche in der preuß. Monarchie am Ausgange des 18. Jahrh., Verwaltungsarchiv, Bd. XX, 1912, Bd. XXI, 1913; Jakobson, Gesch. der Quellen des Kirchenrechts des preuß. Staates, Tl. I, Bd. II, S. 210 ff.; derſ., Das evangel. Kirchenrecht des preuß. Staates und seiner Provinzen, 1864, 1866; v. Mühler, Geschichte der evangel. Kirchenverf. in der Mark Brandenburg, 1846; Rieker, Die rechtl. Stellung der evangel. Kirchen Deutschlands in ihrer geschichtl. Entwicklung bis zur Gegenwart, 1893; Pariset, L'état et les églises en Prusse sous Frédéric-Guillaume I^er^, 1897; Goßner, Preuß. evangel. Kirchenrecht, 1900, 2. Aufl. 1914; Bornhak, Preuß. Staats- und Rechtsgeschichte, 1903; derſ., Pr. St. R.², Bd. III, 1914, S. 633 ff., 661 ff.; Schoen, Kirchenrecht, Bd. I, S. 11 ff.; Lüttgert, Evangel. Kirchenrecht in Rheinland und Westfalen, 1905; Niedner, Grundzüge der Verwaltungsorganisation der altpreuß. Landeskirche, 1902; Hoffmann, Die Einführung der Union und die Separation der Altlutheraner, 1903; Wendland, Die Religiosität und die kirchenpolitischen Grundsätze F. W. III, 1909; Foerster, Die Entstehung der preuß. Landeskirche unter der Regierung König Friedr. Wilhelms III. nach den Quellen erzählt, 2 Bde., 1905, 1907; Theinert, Zur rechtl. Kennzeichnung der Konsistorial- und Synodalverwaltung der altpreuß. evangel. Landeskirche, Verw. Arch. Bd. XVI, S. 57—122; Zorn, Art. Evangel. Kirche in v. Stengel-Fleischmanns W. St. B. R² Bd. I, S. 742 ff.

Quellensammlung: Friedberg, Die geltenden Verfassungsgesetze der evangel. deutschen Landeskirchen, Freiburg 1885, nebst 4 Ergänzungsbänden 1888, 1890, 1892, 1904.

[2] a) A. L. R., II, 11, §. 143: Bei den Protestanten (seit Kab. O. v. 3. April 1821: den Evangelischen) kommen die Rechte und Pflichten des Bischofs in Kirchensachen, der Regel nach, den Konsistoriis zu. §. 144: Der Umfang der Geschäfte derselben ist durch die Konsistorial- und Kirchenordnungen, nach den verschiedenen Verfassungen der Provinzen und Departements, näher bestimmt. §. 145: Sämtliche Konsistoria der Protestanten stehen unter der Oberdirektion des dazu verordneten Departements des Staatsministerii. §. 146: Ohne desselben Vorwissen und Genehmigung kann in Kirchensachen keine Veränderung vorgenommen, noch weniger können neue Kirchenordnungen eingeführt werden. §. 66: Die besonderen Rechte und Pflichten der protestantischen Geistlichen sind durch die Konsistorial- und Kirchen-Ordnungen bestimmt.

b) Die hauptsächlichsten Konsistorial- und Kirchenordnungen sind folgende: für die Provinz Preußen die Kab. O. v. 1568, für Brandenburg die Kab. O. v. 1540 und die Kons. O. v. 1573, für Pommern die Kab. O. v. 1563, die Agende v. 1567, die

kommen.[1] Die Verfassung der evangelischen Kirche im preußischen Staate hat sich nun in verschiedener Weise in den östlichen und westlichen Provinzen entwickelt.[2] In jenen hat sie sich, was die Lutheraner betrifft, als Konsistorialverfassung, was die Reformierten anbelangt[3], mehr als Presbyterialverfassung gestaltet. In Rheinland und Westfalen[4] dagegen hat sie später (auf Grund der Kirchenordnung v. 5. März 1835)[5] eine teils auf der Konsistorial-, teils auf der Presbyterialverfassung beruhende Organisation erhalten. Als im Jahre 1808 eine völlige Umgestaltung des staatlichen Organismus eintrat, wurde auch die kirchliche Organisation in den Kreis der Reformen gezogen. Das Publikandum v. 16. Dez. 1808 betreffend die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden und die Regierungsinstruktion vom 26. Dez. 1808[6] gingen von der Auffassung aus, daß die Leitung des Kirchenwesens und des öffentlichen Unterrichtes als Zweig der allgemeinen Landeswohlfahrt denjenigen Behörden überwiesen bzw. untergeordnet werden müsse, welche diese Landeswohlfahrt in ihrem ganzen Umfange zu pflegen haben, und daß das Bestehen besonderer Behörden für das Kirchen- und Schulwesen überflüssig, ihre Verschmelzung mit den allgemeinen Staatsbehörden hingegen geboten sei.[7]

---

statuta synodica v. 1574, die leges praeposiurarum v. 1621, für Neuvorpommern die Kons. Instr. v. 1681, für Schlesien besondere Kirchenordnungen für die einzelnen Distrikte, sowie die Inspektions-, Presbyterial-Ordn. v. 1742, für Sachsen die Kab. O. v. 1580 nebst mehreren Kirchenordn. für einzelne Teile, wie für Magdeburg und Mannsfeld v. 1688, revidiert 1739, Eichsfeld v. 1669. — Über die Kirchenordnungen Jakobson, Evangel. Kirchenrecht, §§. 11—19, S. 22 ff.; Schoen, Bd. I, S. 144.

[1] Bei der Entwicklung der rechtlichen Grundlagen einer kirchl. Gemeindeverfassung ist das A. L. R. auf dem äußerlich juristischen Standpunkte stehen geblieben. Die kirchliche Gemeindeordnung des A. L. R. hat um so weniger eine rechte Entwicklung gefunden, als auch hier die stete Verweisung auf die zunächst zur Anwendung kommende besondere Orts- und Gemeindeverfassung und auf die durch Provinzialgesetze oder andere Partikularrechtsquellen begründeten Verschiedenheiten der kirchlichen Organisation ihr den Boden versagte. Nur bezüglich des eigentlichen Kirchenrechts ist daher das A. L. R. von Wichtigkeit. Zu beachten ist jedoch, daß wichtige Stücke der alten Konsistorialordnungen, wie das Eherecht und die Kirchendisziplin, durch das A. L. R. beseitigt worden sind, daß die Konsistorialordnungen selbst von der hohen Stelle einer Landesordnung, die sie früher einnahmen, durch die Entwicklung des preuß. Staates zu Provinzialordnungen herabgesunken sind und damit ihre Bedeutung für die Verfassung der Landeskirche zum großen Teile verloren haben; eine Folge davon ist die Bestimmung des A. L. R. (II, 11, §§. 145, 146), daß sämtliche Konsistorien der Protestanten unter der Oberdirektion des dazu verordneten Departements des Staatsministeriums stehen, ohne dessen Vorwissen und Genehmigung in Kirchensachen keine Veränderung vorgenommen werden, noch weniger neue Kirchenordnungen eingeführt werden können. — Über den allgemeinen Standpunkt der landrechtlichen Kirchengesetzgebung, welche in Tl. II, Titel 11 niedergelegt ist, vgl. Laspeyres, Geschichte der heutigen Verfassung der kathol. Kirche Preußens, Tl. I, S. 457 ff.; Jakobson, Evangel. Kirchenrecht, §. 8, S. 23 ff.; Richter, Beitr. zum preuß. Kirchenrecht, herausgegeben von Hinschius, S. 12—18; Schoen, Kirchenrecht, Bd. I, S. 65 ff. — Auch die in den Jahren 1826—1837 unternommene Revision des landrechtlichen Kirchenrechts hat zu keinem abschließenden Ergebnis geführt. Niedner im Verw. Arch., Bd. XVII, S. 71 ff.

[2] Übersicht über die Entwicklung bei Richter, Beitr. zum preuß. Kirchenrecht, herausgegeben von Hinschius, S. 38—62; Schoen, a. a. O., S. 11 ff.

[3] Inspektions-Presbyterial-Klassikal-Gymnasien- und Schulordn. v. 24. Okt. 1713; Mylius, C. C. M., Bd. I, 1, S. 447 ff.

[4] Jakobson, Gesch. der Quellen des Kirchenrechts des preuß. Staates, Tl. IV, Bd. 3, 1844.

[5] Diese „Kirchenordn. für die evangel. Gemeinen der Provinz Westfalen und der Rheinprovinz" hat alle früheren entgegengesetzten Bestimmungen außer Kraft gesetzt. Die Kab. O. ist später abgeändert worden durch den auf Grund der Allerh. Order v. 13. Juni 1853 ergangenen Erlaß v. 25. Aug. 1853 und durch die Kirchengesetze v. 27. April 1891 und 5. Jan. 1908. Schoen, Bd. II, S. 666. Ausgaben: Schmitz, 1837; Blume (Codex des rhein. evangel. Kirchenrechts), 1870; Müller-Schuster, 1892; Bluhme-Hälschner-Kahl[5], 1891; Richter, 1908; Lüttgert (Evangel. Kirchengesetze der preuß. Landeskirche, bes. in Rheinland und Westfalen), 1911.

[6] G. S. 1806—10, S. 361 ff., 464 ff.

[7] In gleichem Sinne war im Königreich Preußen bereits 1722 eine besondere Kirchen- und Schulkommission getrennt von dem ordentlichen Konsistorium errichtet und mit der Verwaltung des kirchl. Vermögens beauftragt worden (Jakobson, Gesch. der Quellen des Kirchenrechts, Bd. II, S. 91 ff.). In Süd- und Neuostpreußen und in den durch den Reichsdep.-Hauptschluß v. 25. Febr. 1803 der Monarchie angefallenen Entschädigungsgebieten war von der Einrichtung lutherischer Konsistorien ganz abgesehen und sämtliche geistliche Sachen dem Ressort der Kriegs- und Domänenkammern überwiesen worden (Regl. v. 15. Dez. 1795, §§. 4, 54; v. 3. März 1797, §. 4 Nr. VIII, §§. 5, 6; v. 2. April 1803, §. 3, Nr. 2, §. 5 Nr. 8 u. 9; Rabes Sammlung, Bd. VII, S. 348; Schoen, Bd. I, S. 66 f.). Ebenso erfolgte in

Es wurden daher sowohl die kirchlichen Zentralbehörden[1] als auch die kirchlichen Behörden in den Provinzen, die Konsistorien, aufgehoben; die Geschäfte der bisherigen Zentralbehörden wurden dem Departement des Innern und der bei diesem gebildeten besonderen Sektion für den Kultus und öffentlichen Unterricht übertragen, bei den an die Stelle der Kammern tretenden Regierungen wurden Deputationen für geistliche und Schulsachen errichtet. Von da ab vereinigte der Minister des Innern zwei verschiedene und auf verschiedenen Grundlagen beruhende Rechte, nämlich das jus circa sacra des Staates und das der Kirche gehörige jus sacrorum[2], in seiner Person. Diese Befugnisse des Ministers des Innern in evangelischen Kirchensachen sind später durch die Kabinettsorder v. 3. Nov. 1817[3] auf einen besonderen Minister der geistlichen, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten übergegangen; allein diese Personalveränderung hat in der sachlichen Kompetenz nichts gegenüber dem Publikandum v. 16. Dez. 1808 geändert; ebensowenig haben die sonstigen Ressortgesetze in evangelischen Kirchensachen die Stellung des Ministers der geistlichen Angelegenheiten prinzipiell verschoben. Durch die Verordnung v. 30. April 1815 wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden[4] (§. 15) wurden indes die (Provinzial-)Konsistorien in der Weise wiederhergestellt, daß sie das gesamte Kirchen- und Schulwesen[5] beider Konfessionen leiten und in den Regierungsbezirken besondere Kirchen- und Schulkommissionen unter ihrer Leitung bestellt werden sollten. Von diesem Plane wurde jedoch in den den Konsistorien und Regierungen demnächst erteilten Dienstinstruktionen v. 23. Okt. 1817[6] insofern wieder abgewichen, als die Leitung des Kirchen- und Schulwesens zwischen den Konsistorien und den Regierungen geteilt und den ersteren die sog. interna des Kirchenwesens mit der Leitung der höheren Unterrichtsanstalten, den letzteren die sog. externa mit dem Elementarschulwesen zugewiesen wurden. Durch die Kabinettsorder v. 31. Dez. 1825[7] wurden (unter Überweisung der jura circa sacra über die katholische Kirche an die Oberpräsidenten) die Konsistorien in zwei Abteilungen zerlegt, von denen die eine unter dem Namen Konsistorium die evangelisch-geistlichen Sachen, die andere unter dem Namen Provinzialschulkollegium die Unterrichtssachen der Provinz erhielt. So waren die eigentlichen Konsistorien rein evangelische Kirchenbehörden geworden. Sie lösten sich in der Folge von den Provinzialschulkollegien ganz ab. Die Konsistorialverfassung des Jahres 1817 hat sodann wesentlich unverändert fortbestanden.[8] Die am 27. Juni

---

Ostpreußen und Lithauen schon 1804 die Auflösung des lutherischen Konsistoriums und die Überweisung seiner Geschäfte an die Kriegs- und Domänenkammer (Regl. v. 21. Juni 1804, §. 5 Nr. 6; Rabes Sammlung, Bd. VIII, S. 106; Jakobson, a. a. O., S. 204 f.). Die Organisation von 1808 umfaßt die ganze damalige Monarchie und beide Konfessionen, die lutherische wie die reformierte.

[1] Die bis dahin bestehenden Zentralbehörden für die evangel. Landeskirche waren das reformierte Kirchendirektorium (errichtet am 10. Juli 1713), das französ.-reformierte Oberkonsistorium (errichtet am 26. Juli 1701) und das lutherische Oberkonsistorium (errichtet am 4. Okt. 1750). Jakobson, Gesch. der Quellen des preuß. Kirchenrechts, Tl. I, Bd. II, S. 100 f., 111; Bassewitz-Reinhard, Die Kurmark Br. 1809 u. 1810 (1860), S. 187 ff.; Schoen, Bd. I, S. 22—24, 68[6]. Die Urkunde über die Fundation des reformierten Kirchendirektoriums und die Instruktion für das lutherische Oberkonsistorium s. in den amtl. Mitteil. aus der Verw. d. geistl. u. Unterr. Ang., Jahrg. I, 1847, Heft 5, letztere auch bei Mylius, C. C. M. continuatio IV, 291.

[2] Publik. v. 16. Dez. 1808, §. 12: Die Abteilung für den Kultus erhält alle Rechte der obersten Aufsicht und Fürsorge des Staats in Beziehung auf Religionsübung (jus circa sacra), wie diese Rechte das A. L. R., II, 11, §§. 113 ff. bestimmt hat, ohne Unterschied der Glaubensverwandten. Nach Maßgabe der den verschiedenen Religionsparteien zugestandenen Verfassung hat sie auch die Konsistorialrechte (jus sacrorum) namentlich in Absicht der Protestanten nach §. 143 a. a. O. des A. L. R. — Dieselben Bestimmungen enthielt die Verordn. v. 27. Okt. 1810 (zu C, Nr. 1, 2) über die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden (G. S. 1811, S. 3), nach welcher die Abteilung für den Kultus im Min. d. Inn. noch bestehen blieb.

[3] G. S. 1817, S. 289.

[4] G. S. 1815, S. 85.

[5] Mit Ausnahme der Universitäten.

[6] G. S. 1817, S. 230, 237, 248.

[7] G. S. 1826, S. 1 u. 5.

[8] Durch den Allerh. Erlaß v. 19. Mai 1886 (G. S. 1886, S. 157) ist für die Provinz Westpreußen ein Konsistorium in Danzig, durch den Allerh. Erlaß v. 14. Jan. 1895 (G. S. 1895, S. 7) im Konsistorium der Provinz Brandenburg eine Abteilung Berlin errichtet worden. Über den Vorsitz in den Konsistorien vgl. die im Text angeführte Verordn. v. 27. Juni 1845, §. 6 (G. S. 1845, S. 440) und den Allerh. Erlaß v. 2. Aug. 1910 (G. S. 1910, S. 258).

1845 ergangene Verordnung betreffend die Ressortverhältnisse der Provinzialbehörden für das evangelische Kirchenwesen[1] stellt an die Spitze den Grundsatz, daß die Gesamtheit der kirchlichen Verwaltung auf die Konsistorien übergehen soll, ausgenommen allein die Gegenstände, welche den Regierungen fernerhin ausdrücklich vorbehalten bleiben, nämlich diejenigen, bei denen die Hilfe des weltlichen Armes erfordert wird oder ein besonderes öffentliches Interesse obwaltet oder endlich die Mitwirkung der bürgerlichen Obrigkeit mit ihren Mitteln und Kräften der Kirche selbst zum Vorteile zu gereichen scheint.[2] Dadurch war die bis zum Jahre 1808 bestandene Konsistorialverfassung, wenngleich nicht in dem ganzen ehemaligen Umfange ihres Ressorts[3], so doch in dem Wesen ihrer Einrichtung wiederhergestellt.[4] Allein schon früher war die Überzeugung durchgedrungen, daß die Konsistorialverfassung in ihrer isolierten Stellung dem Verfall und dem Aufgehen in ein weltliches Regiment ausgesetzt bleibe, und daß es einer lebendigen Gemeinde- und Synodalverfassung bedürfe, um die Kirche und das in ihr waltende Kirchenregiment zu stärken und zu beleben; doch hatten die bis dahin hierzu eingeschlagenen Wege kein praktisches Ergebnis erzielt.[5]

---

[1] G. S. 1845, S. 440 ff.

[2] Zirk.-Erlaß v. 1. Okt. 1847, betr. die Feststellung der Ressortverhältnisse der Konsistorien und Regierungen in den evangel. Kirchenangelegenheiten (M. Bl. d. i. Verw. 1847, S. 278 ff.; Hinschius, Preuß. Kirchenrecht, S. 144 ff.; Mitteilungen aus der Verw. d. geistl. Ang., Bd. I, Heft 4, S. 316 ff.).

[3] Abgesehen von den Funktionen, welche den Regierungen in kirchlichen Angelegenheiten noch belassen wurden, verblieb ihnen das evangelische Schulwesen, welches bis zum J. 1808 den Konsistorien anvertraut war; die Gerichtsbarkeit in Ehesachen und kirchlichen Rechtsstreitigkeiten, welche bis zum J. 1748 ebenfalls von den Konsistorien geübt wurde, verblieb den ordentlichen Gerichten.

[4] Die unterste Stufe des landesherrlichen Kirchenregiments bildet das Amt der Superintendenten. L. A. R., II, 11, §. 150: „Superintendenten, Inspektoren und Erzpriester sind untergeordnete Aufseher einzelner Diözesen oder Kreise." Die Kab. O. v. 4. Aug. 1806 (Rabes Sammlung Bd. XIII, S. 725) schreibt vor, „daß sie nur den Titel: „Superintendent" führen sollen. Sie stehen nach §. 151 a. a. O. unter der Direktion der Konsistorien und werden von diesen unter Genehmigung des Staates ausgewählt und bestellt. — Im Jahre 1828 wurde die Wiederherstellung der Generalsuperintendenten für alle Provinzen angeordnet. Kab. O. v. 7. Febr. 1828, Bekanntmachung des Min. d. geistl. Ang. v. 2. Jan. 1829 (v. Kamptz, Ann., Bd. XIII, S. 67), Instr. für dieselben v. 14. Mai 1829 (v. Kamptz, Ann., Bd. XIII, S. 279). Es wurde bezweckt, durch diese höher gestellten Geistlichen als Organe der Konsistorien einen festeren Zusammenhang der evangel. Kirche in jeder Provinz zu fördern und die Konsistorien in lebendigerem Verkehr mit den Superintendenten und Pfarrern, sowie mit dem kirchlichen Leben zu erhalten. In den Jahren 1816—1831 ist einzelnen Generalsuperintendenten in Anerkennung ausgezeichneter Verdienste im geistlichen Stande das Prädikat eines „evangel. Bischofs" unter Gleichstellung im Range mit den kathol. Bischöfen gewährt worden. Kab. O. v. 18. Jan. 1816, 19. April 1829; Jakobson, Gesch. der Quellen des Preuß. Kirchenrechts, Tl. I, Bd. II, S. 28 ff.; Nicolovius, Die bischöfliche Würde in Preußens evangel. Kirche, 1834; Jakobson, Evangel. Kirchenrecht, §§. 42—44, S. 183 ff.; Schoen, Bd. I, S. 75[1].

[5] Über die ersten Versuche zur Einführung synodaler Einrichtungen v. Mühler, Gesch. der evangel. Kirchenverf. in der Mark Brandenburg, S. 302 ff.; Jakobson, Evangel. Kirchenrecht, §§. 53, 54; Schoen, Kirchenrecht, Bd. I, S. 52, 70, 78 ff. — Bei den Beratungen, welche seit Ende 1813 über die Verfassung der evangel. Kirche stattfanden, wurde vielfach die Einführung synodaler Institutionen als Bedürfnis der Landeskirche bezeichnet; insbesondere wurde in einer von drei märkischen Superintendenten ausgegangenen Schrift (Grundlinien einer künftigen Verfassung der protestant. Kirche im preuß. Staate, von Küster, Neumann und Tiebel, Berlin 1815) ein Regiment empfohlen, welches, gegründet auf die Presbyterien in den Gemeinden, sich von Distriktssynoden unter dem Probste zu Provinzialsynoden unter dem Bischofe entwickeln und in der Landessynode unter dem Oberbischofe abschließen sollte. Von diesem Vorschlage ging indes in das Gutachten der auf Grund der Kab. O. v. 14. Sept. 1814 niedergesetzten geistlichen Kommission, welche gewöhnlich mit dem Namen „liturgische Kommission" bezeichnet wird, nur ein Teil über, indem die Errichtung von Kreis- und Provinzialsynoden der Geistlichen mit wesentlich nur beratendem Charakter beantragt wurde. Allein der König hielt den Gedanken einer allgemeinen Synode fest. Nachdem die Order v. 27. Mai 1816 (v. Kamptz, Ann., Bd. I, H. 1, S. 127) die Vereinigung der Geistlichen unter dem Superintendenten zur Diözesan- und der Superintendenten unter den Generalsuperintendenten zur Provinzialsynode genehmigt hatte, kündigte der Erlaß v. 10. Nov. 1816 die Absicht an, die Vorschläge der Kreis- und Provinzialsynoden zur Verbesserung des evangel. Kirchenwesens von einer Generalsynode beraten zu lassen. Die Synoden der Diözesen und Provinzen wurden nun zwar abgehalten; indes ging daraus, abgesehen von den Kreissynoden, welche sich hin und wieder erhielten, keine lebendige Frucht hervor und es wurde dadurch eine Grundlage weiterer Entwicklung der Kirche

Nachdem sodann die oktroyierte Verfassungsurkunde v. 5. Dez. 1848 in Art. 12 den demnächst auch in Art. 15 der revidierten Verfassungsurkunde vom 31. Jan. 1850 aufgenommenen Grundsatz ausgesprochen hatte, daß die evangelische Kirche das Recht habe, ihre Angelegenheiten selbständig[1] zu ordnen und zu verwalten, war nicht zu bestreiten und wurde auch seitens der Staatsregierung anerkannt, daß Maßnahmen erforderlich seien, um die evangelische Kirche wirklich in den Besitz der Selbständigkeit zu setzen. Schon im März 1848 unternahm die Staatsregierung einleitende Schritte zur Begründung einer neuen Verfassung der evangelischen Kirche. Es wurde eine Kommission zur Ausarbeitung des Entwurfes einer Presbyterial- und Synodalverfassung eingesetzt[2], welcher als Vorlage für eine zu berufende konstituierende Landessynode dienen sollte. Die Kommission arbeitete auch den Entwurf eines Wahlgesetzes für diese Landessynode aus[3],

---

nicht gewonnen. Nur in der Rheinprovinz und in Westfalen wurden durch die Kirchenordn. v. 5. März 1835 (v. Kamptz, Ann., Bd. XIX, S. 104) Kreis- und Provinzialsynoden neu geschaffen, wobei der Gedanke einer Verbindung der alten Presbyterial- und Synodalverfassung mit den Konsistorialelementen verwirklicht wurde. Auf Grund des Erlasses des Min. d. geistl. Ang. v. 10. Juli 1843 wurden die Kreis- und im folgenden Jahre die Provinzialsynoden, „als diejenigen kirchlichen Organe, von welchen die Vorschläge für eine bessere Gestaltung und Entwicklung der kirchlichen Verhältnisse zunächst angeregt und vorbereitet werden können", wiederum berufen. Die Zusammensetzung der Kreissynoden war unverändert geblieben; die Provinzialsynoden dagegen hatten ein neues Element erhalten, nämlich je einen geistlichen Abgeordneten aus jeder Kreissynode, den Militäroberprediger der Provinz und ein Mitglied der theologischen Fakultät der betr. Landesuniversitäten. In diesen Synoden machten sich zwar über die Art der Ausführung und die Funktionen der Synoden verschiedene Auffassungen geltend; darüber aber bestand volles Einverständnis, daß die Gewährung synodaler Einrichtungen und die Zuziehung von Nichtgeistlichen zu den Synoden notwendig und daß namentlich auch eine Landessynode zu bilden sei, in welcher die Mehrzahl der Provinzialsynoden diese Frage der Verfassung zum Abschlusse gebracht wissen wollte. Demzufolge wurde auf Grund der Kab. O. v. 20. März 1846 eine Generalsynode berufen, deren Bedeutung der Erlaß des Ministers dahin bestimmte, daß sie sich als den Schluß herausstelle, „durch welchen die aus den unteren kirchlichen Kreisen heraufgestiegene Beratung in ein Resultat zusammengefaßt und der Weisheit des obersten Schutz- und Schirmherrn der Kirche anheimgestellt werden könne." Die Generalsynode wurde aus 37 geistlichen und 38 nichtgeistlichen Mitgliedern zusammengesetzt (Denkschrift, betr. die Berufung einer allgemeinen Landessynode in den Aktenst. aus der Verw. des Ev. O. K. R., Bd. III, H. 1, S. 3ff.). Sie erstattete ein Gutachten über die Verfassung der Kirche und speziell der Synoden. Dieses Gutachten beantragte die Herstellung einer selbständigen Lebensform der Kirche, und zwar materiell durch Anerkennung des Grundsatzes, daß Gottes Wort und evangelisches Bekenntnis das unterste Fundament aller Verfassung bilden, formell durch Bestellung eines Oberkonsistoriums als höchster Verwaltungsinstanz, durch Verpflichtung der Mitglieder der Konsistorien auf die Normen der Kirche, endlich durch Einführung der Synoden auf dem Grunde presbyterialer Einrichtungen in den Gemeinden und durch Errichtung einer Landessynode, an deren Zustimmung Abänderungen in den Grundlagen der Landeskirche bezüglich Lehre, Liturgie und Verfassung gebunden sein sollen. Am 29. August wurde die Synode ohne weiteren Bescheid vom König vertagt. Von ihren Anträgen wurde nur derjenige vorübergehend verwirklicht, welcher die Errichtung eines Oberkonsistoriums betraf; diese wurde durch die Verordn. v. 28. Jan. 1848 (G. S. 1848, S. 27) angeordnet, doch ist dieses Oberkonsistorium alsbald wieder außer Wirksamkeit getreten (Bekanntmach. des Staatsmin. v. 15. April 1848, G. S. 1848, S. 114). Die Errichtung des Oberkonsistoriums war unter Berufung auf das Gutachten der Generalsynode erfolgt, obgleich diese das Oberkonsistorium nur in Verbindung mit einer Generalsynode vorgeschlagen hatte.

[1] Daß hier unter der kirchlichen Selbständigkeit dasselbe gemeint ist, was jeder, auch der unter der Verfassung mitunterzeichnete Min. v. Ladenberg bisher darunter verstanden hatte, kann nicht in Zweifel gezogen werden. Die als besondere Denkschrift am 15. Dez. 1848 vom Min. v. Ladenberg veröffentlichten „Erläuterungen, die Bestimmungen der Verf. Urk. v. 5. Dez. 1848 über Religion, Religionsgesellschaften und Unterrichtswesen betreffend" verteidigten denn auch die volle Selbständigkeit der Religionsgesellschaften gegenüber allen Beschränkungen und sicherten die baldige nähere Regulierung der Verhältnisse zu. Indes war schon darin von der Berufung einer konstituierenden Synode und von dem Aufhören des landesherrlichen Kirchenregiments nicht mehr die Rede, während die Erläuterungen das wenig in Zweifel gezogene Fortbestehen der landesherrlichen Kirchenbehörden ausdrücklich versicherten; so auch Zirk. Reskr. des Min. d. geistl. Ang. v. 12. Dez. 1848, M. Bl. d. i. Verw. 1848, S. 384.

[2] Diese Kommission wurde von dem Min. der geistl. Ang. am 27. März 1848 angeordnet. Sie bestand unter dem Vorsitz des Min. Dir. v. Ladenberg aus den Bischöfen Neander und Roß, dem Wirkl. Oberkonsistorialrat Ribbeck, dem Oberkonsistorialrat Nitsch, dem Superintendenten Schultz, dem Prof. Richter, den Predigern Sydow und Jonas.

[3] Sowohl der Min. Erlaß v. 27. März 1848 als der Entwurf des Wahlgesetzes für die Landessynode sind im Preuß. Staatsanzeiger veröffent-

doch kam es nicht zu deren Berufung.[1] Der Minister der geistlichen Angelegenheiten forderte am 15. Jan. 1849 abermals Gutachten von den Konsistorien, den evangelisch-theologischen Fakultäten und einigen namhaften Kirchenrechtslehrern ein.[2] Diese sollten sich, nachdem der Grundsatz der Selbständigkeit durch die Verfassung festgestellt sei, über die Maßregeln aussprechen, deren es bedürfe, um der evangelischen Kirche auf dem rechtlichen Wege zu einer Verfassung zu verhelfen, welche ihr sowohl eine Vertretung ihrer Rechte und ihres Interesses gegenüber dem Staat und den übrigen Religionsgesellschaften als eine selbständige Leitung ihrer Angelegenheiten sichere.[3] Durch königl. Erlaß v. 26. Jan. 1849[4] wurde die provisorische Kirchenverwaltung einer besonderen kollegialen, dem Ministerium der geistlichen Angelegenheiten angegliederten „Abteilung für die inneren evangelischen Kirchensachen" übertragen. Der Erlaß erklärt die Abteilung für eine selbständige, von dem Minister unabhängige Behörde zur obersten Verwaltung der inneren evangelischen Kirchensachen[5] und bestimmt, daß bis zu dem Zeitpunkte, wann die evan-

---

licht worden (Wahlgesetzentwurf im Preuß. Staatsanzeiger v. 26. April 1848). Der Entwurf des Wahlgesetzes spricht in seinem Eingang die bereits bei früheren Veranlassungen vom König bekundete Überzeugung aus, daß die evangel. Kirche des Landes nicht ihre Verfassung durch eine Maßregel des bestehenden Regiments empfangen, sondern sich aus sich selbst erbauen müsse, und daß mit der erfolgten Veränderung der Staatsverfassung die unveränderte Fortdauer der gegenwärtigen Organisation der Kirche nicht vereinbar sein würde. In der Begründung wird gesagt, daß die neue Verfassung der Kirche nicht einseitig vom König verliehen werden könne, sondern aus der eigenen Tat der Kirche hervorgehen müsse, weshalb das bestehende Kirchenregiment lediglich die Aufgabe habe, diejenigen Anordnungen zu treffen, durch welche der eigene Entschluß der Kirche vermittelt werden könne. Der Referent der Kommission, Prof. Richter, hat seinen Vortrag übersichtlich geordnet veröffentlicht in der Schrift: „Vortrag über die Berufung einer evangel. Landessynode. Dem Königl. Min. d. geistl. Ang. zur weiteren Veranlassung überreicht von Dr. L. Richter" (Berlin 1848). In diesem Vortrag beweist er die Unmöglichkeit der unveränderten Beibehaltung der landesherrlichen Kirchengewalt und ihre Unvereinbarkeit mit konstitutionellen Grundsätzen, sowie die Notwendigkeit einer konstituierenden Synode, womit auch die Kommission sich vollständig einverstanden erklärte. Über den Wegfall des landesherrlichen Kirchenregiments als notwendige Voraussetzung der kirchlichen Selbstverfassung herrschte damals solches Einverständnis, daß sogar viele, die später auf das lebhafteste seine Unantastbarkeit verteidigten, mit Scharfsinn seine Unmöglichkeit bewiesen. So z. B. Stahl in der Ev. Kirchenzeitung 1848, Nr. 55. Ebenso bestand damals großes Einverständnis über die Verfassung der Kirche durch sich selbst und die Berufung einer Landessynode. (Amtliche Gutachten, die Verf. der evangel. Kirche in Preußen betreffend. Im Auftrage zum Druck befördert von Dr. L. Richter, Berlin und Leipzig 1849, S. IV).

[1] Die Amtsführung des Ministers Grafen v. Schwerin war zu kurz gewesen, um den Plan einer konstituierenden Synode zur Ausführung zu bringen. Sein Nachfolger v. Ladenberg eignete sich die Grundsätze der Verwaltung des Grafen v. Schwerin vollständig an und rechtfertigte die Verzögerung der Ausführung hauptsächlich nur mit der Erwägung, daß erst der verfassungsmäßige Rechtsboden gegeben sein müsse, unter welchen Bedingungen und Formen die Trennung der Kirche vom Staate geschehen solle (Erlaß v. 13. Juli 1848 im Preuß. Staatsanzeiger).

[2] Diese Gutachten sind unter dem Titel: „Amtliche Gutachten, die Verfassung der evangel. Kirche in Preußen betreffend. Im Auftrage zum Druck befördert durch Dr. L. Richter, Berlin u. Leipzig 1849" veröffentlicht worden. Das Vorwort enthält auch den Min. Erl. v. 15. Jan. 1849, durch welchen diese Gutachten erfordert wurden, nebst der darin in bezug genommenen Denkschrift des Ministeriums. Außer den Gutachten der Konsistorien und theologischen Universitätsfakultäten werden die Gutachten der Professoren Stahl, Jakobson, Mejer und Wasserschleben mitgeteilt.

[3] Die Denkschrift sagt ausdrücklich: „Nach dem Art. 12 der Verf. Urk. kann die evangel. Kirche nicht länger in ihrem geschichtlichen Verhältnisse zu der Staatsregierung verbleiben, sondern es ist dahin zu wirken, daß dieselbe sich aus sich selbst eine Verfassung erzeuge".

[4] G. S. 1849, S. 125.

[5] Das Reskr. des Min. v. Ladenberg v. 7. Febr. 1849 (M. Bl. d. i. Verw. 1849, S. 14) rechtfertigt diese Anordnung wie folgt: Es müsse bis zur Ausführung des Art. 12 der Verf. Urk. für die evangel. Kirche wenigstens ein Provisorium eintreten, welches ihr eine genügende Vertretung ihrer Rechte nach außen und eine selbständige Leitung ihrer Angelegenheiten im Innern sichere. Denn die Leitung der Kirche durch den einer konfessionell gemischten Volksvertretung gegenüberstehenden verantwortlichen Minister werde, selbst bei dem pflichtmäßigen Streben, die Bereiche des Staates und der Kirche unvermischt zu erhalten, den Schein des Territorialismus an sich tragen, der ein fortdauerndes Mißtrauen rege zu halten und jeden Schritt in seinen Erfolgen zu gefährden geeignet sei. Die evangel. Kirche müsse aber dagegen gesichert sein, daß ihr Regiment nach politischen Rücksichten geführt werde. Dazu bedürfe es für sie eines von dem Minister der geistlichen Angelegenheiten unabhängigen Organs, durch dessen Errichtung die Besorgnis vor dem Eindringen politischer Rücksichten in die Leitung des inneren Kirchenwesens beseitigt werde.

gelische Kirche sich über eine selbständige Verfassung vereinigt habe, mithin Art. 12 der Verfassungsurkunde v. 5. Dez. 1848 in Vollziehung zu setzen sei, die inneren evangelischen Kirchensachen, d. h. die nach der Instruktion v. 23. Okt. 1817, der Order v. 21. Dez. 1825 und der Verordnung v. 27. Juni 1845 zum Ressort der Konsistorien gehörigen Angelegenheiten in höherer Instanz von der evangelischen Abteilung des Ministeriums der geistlichen Angelegenheiten unter dem Vorsitze eines Direktors selbständig und kollegial bearbeitet werden sollten. Zugleich wird angeordnet, daß diese Behörde sich unverzüglich mit der Beratung der zur Vollziehung des Art. 12 der Verfassungsurkunde erforderlichen Maßregeln beschäftigen und darüber zusammen mit dem Minister der geistlichen Angelegenheiten dem König Vortrag erstatten solle. Eine Ausführungsverfügung des Ministers der geistlichen Angelegenheiten v. 7. Febr. 1849 an die Konsistorien und Regierungen, welche die Zuständigkeit zwischen dem Minister und der neuen Abteilung abgrenzte[1], und ein Erlaß der neuen Abteilung an die Konsistorien v. 13. Febr. 1849[2] äußerten sich über die Motive der Neuordnung dahin, daß Art. 12 der Verfassungsurkunde noch nicht vollzogen, die evangelische Kirche noch nicht selbständig sei und noch keine selbständige Verfassung habe, daß eine solche aber die notwendige Voraussetzung ihrer Auseinandersetzung mit dem Staate bilde; daß die Kirche sich selber darüber einigen und die Verfassung durch eigene Tat erzeugen müsse, daß die ‚Abteilung' lediglich eine provisorische oberste Verwaltungsbehörde bis zu jenem Zeitpunkt darstelle, die zugleich die Maßregeln zur Vollziehung des Art. 12 zu beraten habe. Dagegen ist von der Berufung der Generalsynode nicht mehr die Rede.[3] Die inzwischen eingegangenen[4] amtlichen Gutachten der „gesetzlichen" Organe hielten in der großen Mehrzahl daran fest, daß zur Vollziehung des Art. 12 eine neue Verfassung der evangelischen Kirche nötig sei, daß diese aber rechtlich nur durch eine konstituierende Generalsynode zustande kommen könne; doch erklärte sich die Mehrzahl nicht für die *sofortige* Berufung dieser Synode, sondern zunächst für eine provisorische Organisation der unteren Stufen, aus welchen dann als *Schluß* die Generalsynode hervorgehen müsse, welche endgültig über die Kirchenverfassung zu beschließen habe.[5] Darauf erging am 29. Juni 1850[6] der Allerh. Erlaß „betreffend die Grundzüge einer Gemeindeordnung für die evangelischen Kirchengemeinden der östlichen Provinzen und die Einsetzung des *Evangelischen Oberkirchenrats*."[7] Die Gemeindeordnung fand jedoch keine weite Verbreitung, da ihre Annahme in das Belieben der Gemeinden gestellt war.[8] Von ungleich größerer Bedeutung war dagegen die Errichtung des Evangelischen Oberkirchenrats, welche in der Weise vorgenommen wurde, daß die „Abteilung für die inneren evangelischen Kirchensachen"[9] unter Beibehaltung ihrer bisherigen,

---

[1] M. Bl. d. i. Verw. 1849, S. 14; Aktenst. aus der Verw. der Abt. des Min. d. geistl. Ang. für die inneren evangel. Kirchens., Berlin 1850, S. 2 ff. Danach sind die bisher dem Min. d. geistl. Ang. überwiesenen *Interna* der evangel. Kirche vorbehaltlich der Mitwirkung des Min. d. geistl. Ang. bei gewissen Angelegenheiten auf die Abt. für die inn. Kirchensachen übertragen, die *Externa* der evangel. Kirche dagegen dem Min. d. geistl. Ang. verblieben.

[2] M. Bl. d. i. Verw. 1849, S. 13; Aktenst. aus der Verw. der Abt., S. 8.

[3] Auch sollen die Maßregeln zur Vollziehung des Art. 12 (jetzt Art. 15) *von neuem* beraten werden, und zwar unter Mitwirkung der „*gesetzlichen*" Organe; der Rechtspunkt wird jetzt als „*zweifelhaft*" bezeichnet.

[4] S. 192, Anm. 2.

[5] Aus diesen Gutachten wurde der Rat, die Angelegenheit *allmählich* zu ordnen, angenommen; dagegen blieb die *Generalsynode* auf sich beruhen; in späteren Erlassen wurde sogar darauf Bezug genommen, daß die amtlichen Gutachten eine konstituierende Generalsynode *abgelehnt* hätten.

[6] G. S. 1850, S. 343. Die Motive finden sich in der Denkschrift: Allerh. Erlaß v. 29. Juni 1850, betr. die Grundzüge einer Gemeindeordnung für die evangelischen Kirchengemeinden der östlichen Provinzen und die Einsetzung des evangelischen Oberkirchenrats nebst Ressortreglement für die evangelische Kirchenverwaltung, nebst den dazu gehörigen Aktenstücken, Berlin 1850. Der Erlaß v. 29. Juni 1850 ist von dem Min. v. *Ladenberg* gegengezeichnet; daraus ergibt sich, daß dieser nunmehr einen von dem früher ausgesprochenen durchaus abweichenden Standpunkt in dieser Frage eingenommen hatte.

[7] *Schoen*, Bd. I, S. 78, 84 f. Titulatur der Mitglieder des Ev. O. K. R.: Allerh. Erlaß v. 31. Juli 1911 (G. S. 162).

[8] *Jakobson*, Kirchenrecht, S. 221 f.; *Heppe*, Die Presb.-Synodalverfassung der evangel. Kirche in Norddeutschland, S. 108 f.; *Schoen*, Bd. I, S. 85.

[9] Diese Abteilung war mehrfach so aufgetreten, als wäre sie bereits das unabhängige Regiment

durch ein beigefügtes Ressortreglement näher bezeichneten Funktionen unter der neuen Bezeichnung zu einer vom Kultusministerium ganz unabhängigen obersten Kirchenbehörde ausgestaltet wurde. Der Erlaß betont, daß der evangelische Oberkirchenrat bereits die endgültige Oberbehörde der evangelischen Kirche sei. Im Ressortreglement wurde wenig geändert, namentlich verblieb die höhere Verwaltung aller Externa dem Minister der geistlichen Angelegenheiten.[1] Von besonderem Interesse ist der Inhalt der dem Erlaß beigefügten Motive. Unter Berufung auf die „amtlichen Gutachten"[2] erklären sie die Berufung einer konstituierenden Generalsynode für weder angemessen noch rechtlich notwendig, um die Selbständigkeit der Kirche gemäß der Verfassungsurkunde zu vermitteln, sondern das Fortbestehen des landesherrlichen Kirchenregiments als mit dem Art. 15 der Verfassungsurkunde vollkommen vereinbar.[3] Dagegen seien von der kirchlichen Verfassung alle aus dem Territorialprinzip hervorgegangenen Beimischungen abzustreifen und das landesherrliche Regiment auf die Idee der Reformation zurückzuführen, wonach es nicht ein Amt der Beherrschung, sondern ein Dienst sei, welcher von dem vornehmsten Gliede der Kirche zu Ehren Gottes durch Schutz und Fürsorge geleistet werde.[4] Allerdings sei die Verwaltung der Kirche durch den Minister nicht mehr möglich. Da aber eine konstituierende Synode nicht statthaft sei und die Kirche einer Spitze nicht entbehren könne, so müsse eine kirchliche Zentralbehörde geschaffen werden, wozu der König das Recht habe. Als diese Zentralbehörde ist eben der „Evangelische Oberkirchenrat" eingesetzt worden. — Noch bestimmter hat sich nach dem Rücktritt des

---

der selbständigen Kirche. Sie griff allenthalben über das Gebiet der Verwaltung hinaus in die Gesetzgebung ein, so insbes. durch eine Reihe von Verordnungen über Union, Agende, Disziplin, Eidesleistung, Ehe und Taufe. Dies veranlaßte die 2. Kammer, sich bei der Revision der oktroy. Verf. Urk. nicht mit deren Art. 12 zu begnügen, sondern zur Verbürgung einer sinngemäßen Ausführung eine Übergangsbestimmung folgenden Inhalts anzunehmen: „Das landesherrliche Kirchenregiment hat die Überleitung der evangelischen Kirche zu einer selbständigen Verfassung herbeizuführen, damit sie die ihr im Art. 12 überwiesenen Rechte übernehmen und ausführen könne" (Stenogr. Ber. der 2. K. über die Sitz. v. 14. Nov. 1849, S. 1169—1171). Diesen Übergangsartikel ließ die 2. K. demnächst zwar bei der Vereinbarung mit der 1. K. wieder fallen, aber nicht um seinen Inhalt aufzugeben, sondern aus formellen Rücksichten (Stenogr. Ber. der 2. K. 1849—50, S. 1759—1762); der Min. d. geistl. Ang. erklärte bei dieser Gelegenheit (a. a. O., S. 1159), daß er dasjenige, was der erwähnte Übergangsartikel begehre, für eine Verpflichtung der Regierung anerkenne.

[1] Der Min. d. geistl. Ang. behielt auch hiernach noch die frühere Doppelstellung, daß er in seiner Eigenschaft als Staatsminister das dem Staate zustehende jus circa sacra, gleichzeitig aber auch auf Grund des Allerh. Erlasses v. 26. Jan. 1849 und des Ressortregl. v. 29. Juni 1850 einen großen Teil des der Kirche gehörigen jus sacrorum namens der Kirche und für diese verwaltete. Die Unstatthaftigkeit des Fortbestehens dieser Einrichtung und die Unvereinbarkeit mit Art. 15 der Verf. Urk. hat der Ev. O. K. R. in einer besonderen Denkschrift vom 4. Dez. 1851 dargetan und die Notwendigkeit der Errichtung eines eigenen kirchlichen Organs zur Verwaltung des gesamten jus sacrorum der evangel. Kirche gezeigt (Aktenst. aus der Verw. des O. K. R., Bd. I, Heft 4, S. 35—42).

[2] Vgl. S. 192, Anm. 2.

[3] Dies wird aus kirchlichen und politischen Gründen zu rechtfertigen gesucht und in rechtlicher Beziehung dann (S. 24) bemerkt: „Es ging die Ansicht, daß sich in einer verfassunggebenden Synode der Wille der Kirche zu bezeugen habe, von der Voraussetzung aus, daß das bestehende Regiment der Kirche seine Berechtigung verloren habe. Da wir nun im Innern der Kirche vergeblich nach den Tatsachen suchen, durch welche eine Umgestaltung von so tief eingreifenden Folgen bedingt worden sein könnte, so werden wir auf das Gebiet des Staates verwiesen, und mit dem allgemeinen Satze vertröstet, daß nach der konstitutionellen Theorie die fernere Dauer des landesherrlichen Kirchenregiments nicht zulässig erscheine. In der Tat ist es jetzt, nachdem die politische Verfassung festgestellt ist, kaum noch nötig, auf diese Seite der Betrachtung einzugehen, weil die Entscheidung der hier vorliegenden Frage nicht mehr bloß in einer Theorie, welche sich jeder nach seiner Weise zurechtlegen konnte, sondern lediglich in dem Gesetze zu suchen ist. Dieses hat aber nirgends die Unzulässigkeit des landesherrlichen Kirchenregiments ausgesprochen, sondern es hat sich darauf beschränkt und beschränken müssen, der Kirche das Recht auf selbständige Ordnung ihres Lebens zu sichern."

[4] Die Motive führen hierzu (S. 25) aus, „daß die bezeichnete Stellung des Landesherrn in der Kirche kein Hemmnis, sondern eine Bürgschaft der Freiheit der Kirche sei und daß gerade darin das Ziel der Verfassungsentwicklung und die Hilfe gegen etwaige Konflikte, welche durch die Vereinigung der Staats- und Kirchengewalt in der Person des Landesherrn gegenüber der jetzigen Form der Staatsverfassung allerdings leichter als früher entstehen können, gesucht werden müsse".

Ministers v. Ladenberg der Minister v. Raumer über den Standpunkt ausgesprochen[1], welchen die Staatsregierung dem Art. 15 der Verfassungsurkunde gegenüber hinsichtlich der Selbständigkeit der evangelischen Kirche einnahm. Dieser Standpunkt, welcher mit dem neuen System vollständig bricht und das frühere, teilweise schon wieder hergestellte noch befestigen will, ist folgender. Die Vollziehung der Selbständigkeit für die evangelische Kirche fordert gar nicht den Wegfall der bisherigen und die Herstellung einer neuen Verfassung. Denn ihre Verfassung ist eine kirchliche, das landesherrliche Regiment ein wirkliches Kirchenregiment. Dieses landesherrliche Kirchenregiment ist mit einer äußeren Beherrschung der Kirche nicht zu vergleichen. Denn der Landesherr steht in der Kirche, er führt das Regiment in ihr als ihr lebendiges, als ihr hervorragendes Glied. Die evangelische Kirche wird von ihm regiert, aber nach den bestimmten Gesetzen der Kirche durch festgeordnete Behörden. Diese Behörden[2], die der König als Träger der Kirchengewalt ernennt, sind wirkliche kirchliche Behörden, wahrhafte Organe der Kirche, deren rechtmäßige Vertreter. Art. 15 der Verfassungsurkunde bedarf daher gar keiner weiteren Ausführung, sondern die evangelische Kirche ist bereits selbständig, hat bereits ihre Verfassung. Die Staatsgewalt aber hat gerade um des Art. 15 willen keine Befugnis, an dieser rechtsbeständigen Verfassung etwas zu ändern. Niemals wird für die evangelische Kirche eine konstituierende Synode berufen werden, denn hierdurch würde ihr wohlbegründeter Rechtszustand in Frage gestellt, ihr Bestehen dem Zufall preisgegeben werden.[3] Auf Grund dieser Erwägungen unterblieben von nun an, was die evangelische Kirche betrifft, alle weiteren Schritte zur Ausführung des Art. 15 der Verfassungsurkunde. Als nach der Entlassung des Ministeriums v. Manteuffel der Minister v. Bethmann Hollweg das Ministerium der geistlichen Angelegenheiten überkommen hatte[4], nahm dieser seinen Ausgangspunkt in den Vordersätzen seines Vorgängers (daß das Kirchenregiment des Landesherrn als praecipuum membrum der evangelischen Kirche und die Behörden, welche der Landesherr zur Verwaltung der kirchlichen Angelegenheiten einsetzt, den Kern der selbständigen Kirchenverfassung bilden), aber um von hier aus zu einer kirchlichen Repräsentation und dadurch zu einer Auseinandersetzung zwischen Staat und Kirche zu gelangen.[5] Während v. Raumer eine Auseinandersetzung zwischen Staat und Kirche nicht für erforderlich erachtete, verlangte v. Bethmann Hollweg solche auf dem Gebiete der Externa.[6] Während v. Raumer das Heil der Kirche in der Befestigung des Oberkirchenrats und der Konsistorien erblickte, wollte v. Bethmann Hollweg Synoden eingeführt wissen, welche von dem Kirchenregimente stufenweise zu schaffen seien.[7] Schon durch den erwähnten Allerh. Erlaß v. 29. Juni 1850[8] hatte der König dem vom Minister der geistlichen Angelegenheiten und der (damaligen) Abteilung dieses Ministeriums für die inneren

---

[1] In der Sitz. der 2. K. v. 8. Febr. 1851 (Stenogr. Ber. 1851, Bd. I, S. 180 f.). Vgl. auch die Erklär. des Min. v. Raumer in den Sitz. der 2. K. vom 18. Febr. 1851 (a. a. O., S. 294 f.) und vom 24. Febr. 1852 (Stenogr. Ber. 1851—52, Bd. I, S. 483 ff.).

[2] Die Superintendenten, die Konsistorien und der Oberkirchenrat.

[3] Mit diesen Ansichten des Min. v. Raumer war jedoch König Friedrich Wilhelm IV. so wenig einverstanden, daß er in Gemeinschaft mit dem O. K. R. die Bildung einer Synodalverfassung aus allen Kräften zu befördern sich bereit erklärte und im Jahre 1856 erneute Anordnungen dazu treffen ließ (vgl. Richter, König Friedrich Wilhelm IV. und die Verfassung der evang. Kirche, 1861). In diesem Sinne hat auch König Wilhelm schon als Prinzregent in Übereinstimmung mit dem Min. v. Bethmann Hollweg die Angelegenheit weitergeführt (Jakobson, Evangelisches Kirchenrecht, §. 24, S. 116).

[4] Allerh. Erlaß v. 6. Nov. 1858 (M. Bl. d. i. Verw. 1858, S. 221).

[5] In diesem Sinne hatte der nachmalige Min. v. Bethmann Hollweg sich bereits als Mitglied der (vormaligen) 1. K. in der Sitz. v. 4. Okt. 1849 (Stenogr. Ber. der 1. K. 1849—50, Bd. II, S. 996—997) und als Mitglied der 2. K. in der Sitz. v. 6. Mai 1853 (Stenogr. Ber. der 2. K. 1852—53, Bd. III, S. 1385—1387) ausgesprochen.

[6] Ähnlich wie v. Ladenberg sich zuletzt auf dieses Gebiet beschränkte.

[7] In diesem Sinne sprach sich auch der von v. Bethmann Hollweg gegengezeichnete Bescheid des damaligen Prinzregenten vom 4. Jan. 1860 auf die Petition des Dr. Jonas und Gen. vom 5. Mai 1859, betr. die Selbständigkeit der evangel. Landeskirche, aus; vgl. den Bescheid in der Schrift von Krause, Über die Petition von Dr. Jonas und Gen., betr. die Selbständigkeit der preuß. evangel. Landeskirche an Se. Königl. Hoheit den Prinzregenten gerichtet unter dem 5. Mai 1859.

[8] G. S. 1850, S. 343.

evangelischen Kirchensachen vorgelegten Entwurfe einer „Gemeindeordnung für die evangelischen Kirchengemeinden der östlichen Provinzen“[1] die Genehmigung erteilt und angeordnet, daß die Einführung dieser Gemeindeordnung in den evangelischen Kirchengemeinden der östlichen Provinzen herbeigeführt, demnächst aber von dem Minister der geistlichen Angelegenheiten und dem Evangelischen Oberkirchenrate gemeinschaftlicher Bericht über die Begründung der weiteren Entwicklungsstufen einer selbständigen evangelischen Kirchenverfassung erstattet werden solle. Die Einführung dieser Gemeindeordnung wurde indes nur zum Teil ins Werk gesetzt.[2] Nach Errichtung der Regentschaft ordnete der Prinzregent durch Allerh. Erlaß v. 27. Febr. 1860 betreffend die Fortbildung der evangelischen Kirchenverfassung in den östlichen Provinzen der Monarchie[3] an, daß, um die durch die Order v. 29. Juni 1850 eingeleitete Einführung einer kirchlichen Gemeindeordnung in den östlichen Provinzen der Monarchie mit Hilfe der inzwischen gewonnenen Erfahrungen zum Abschluß zu bringen und dadurch einen weiteren Ausbau der Verfassung der evangelischen Kirche anzubahnen, in allen evangelischen Gemeinden, in welchen ein für die inneren und äußeren Angelegenheiten derselben bestellter kirchlicher Gemeindevorstand (Presbyterium, Gemeindekirchenrat) noch nicht bestehe, ein solcher einzurichten sei.[4] Zugleich bestimmte dieser Erlaß, daß nach Einführung der Gemeindekirchenräte mit der Bildung von Kreissynoden vorgegangen werden solle. Der Allerh. Erlaß v. 5. Juni 1861[5] ordnete an, daß in sämtlichen Diözesen der Provinz Preußen regelmäßige Kreissynoden einzurichten seien, um die kirchlichen Interessen der zu ihnen verbundenen Gemeinden zu fördern und zu vertreten und zugleich die Grundlage für die höhere Synodalstufe (Provinzialsynode) zu bilden.[6] Durch Allerh. Erlaß v. 5. April 1862[7] wurde in gleicher Weise die Einrichtung von Kreissynoden in der Provinz Posen, durch Allerh. Erlaß v. 21. Juni 1862[8] in der Provinz Pommern angeordnet. Endlich erfolgte die Einführung von Kreissynoden auch in den Provinzen Brandenburg, Schlesien und Sachsen durch Allerh. Erlaß v. 13. Juni 1864[9]. Im weiteren Verfolge des eingeschlagenen Weges bestimmte der Allerh. Erlaß v. 5. Juni 1869[10], „daß zur Förderung der Neugestaltung der evangelischen Kirchenverfassung in den sechs östlichen Provinzen des Staates außerordentliche Provinzialsynoden abgehalten werden sollten, denen die Revision der bisher ergangenen Verordnungen über die Gemeinde- und Kreissynodalverfassung, sowie die zu treffenden Anordnungen über die Einrichtung von Provinzialsynoden zur Begutachtung vorzulegen seien.“ Über die Zusammensetzung dieser außerordentlichen Provinzialsynoden wurde durch eine besondere, dem Allerh. Erlasse beigefügte Verordnung[11] das Nähere angeordnet und zugleich

---

[1] Grundzüge einer Gemeindeordnung für die evangel. Kirchengemeinden der östlichen Provinzen, Aktenst. aus der Verw. des Ev. O. K. R., Bd. I, Heft 1, S. 6 ff.; die auf diese Gemeindeordnung bezüglichen Erlasse des Ev. O. K. R. in den Aktenst. aus der Verw. desselben, Bd. I, Heft 1, S. 14—37; Heft 2, S. 1—9; Verhandl. über die Revision der kirchl. Gemeindeordnung, das. Bd. IV, S. 11—154.

[2] Schoen, Bd. I, S. 85.

[3] G. S. 1860, S. 90; Aktenst. Heft 11, S. 1.

[4] Der Allerh. Erlaß v. 27. Febr. 1860 erteilt zugleich nähere Anordnungen wegen Bildung der kirchlichen Gemeindevorstände, über deren Beruf und Stellung zu den bisherigen kirchenregimentlichen Behörden und den Patronen. — Die zur Vollziehung des Erlasses erforderlichen Anordnungen sind in dem Reskr. des Ev. O. K. R. vom 7. März 1860 (M. Bl. d. i. Verw. 1860, S. 57, 60) und dem Reskr. des Min. d. geistl. Ang. v. 19. März 1860 (a. a. O., S. 67) enthalten. Vgl. Aktenst. aus der Verw. des Ev. O. K. R., Bd. V, Heft 11, S. 1—27; Heft 12, S. 77—109; Heft 13, S. 119—123.

[5] G. S. 1861, S. 372.

[6] Der Allerh. Erlaß vom 5. Juni 1861 enthält zugleich Bestimmungen über Bildung und Funktionen der Kreissynoden und Kreissynodalvorstände und über den Geschäftsgang. Vgl. die zur Ausführung ergangenen Erlasse des Ev. O. K. R. v. 20. Juni und 31. Aug. 1861, Aktenst. aus der Verw. des O. K. R., Bd. V, Heft 13, S. 128—141, und Zirk.-Erlaß des Konsistoriums in Königsberg v. 12. Nov. 1861, das. Bd. V, Heft 14, S. 205 ff.

[7] G. S. 1862, S. 134; Aktenst. Heft 14, S. 219.

[8] Das. S. 223 bzw. Heft 14, S. 220.

[9] G. S. 1864, S. 350. Ein Allerh. Erlaß v. 15. Juni 1864 (G. S. 1864, S. 351) verordnete außerdem die Bildung von Kreissynodalkassen in den sechs östlichen Provinzen der Monarchie zur Bestreitung der durch die Abhaltung von Kreissynoden und demnächst von Provinzialsynoden entstehenden Kosten.

[10] G. S. 1869, S. 794; Aktenst. Heft 19, S. 165 ff.

[11] Diese Verordnung ist mittels gemeinschaftlicher Verfügung des Min. d. geistl. Ang. und des Ev. O. K. R. v. 16. Juni 1869 (G. S. 1869, S. 795) publiziert worden.

bestimmt, daß für die Verhandlungen der Provinzialsynoden die Grundsätze der rheinisch-westfälischen Kirchenordnung analog zur Anwendung zu bringen seien.[1] Diese außerordentlichen Provinzialsynoden sind demnächst zusammengetreten und haben ihre Gutachten abgegeben; aber erst nachdem Falk das Kultusministerium übernommen[2] und Herrmann[3] an die Spitze des Evangelischen Oberkirchenrats getreten war, erhielt das abermals ins Stocken geratene Werk weiteren Fortgang. Aus den Beratungen des Evangelischen Oberkirchenrats und seinen Konferenzen mit dem Ministerium der geistlichen Angelegenheiten war endlich der „Entwurf einer Kirchengemeinde- und Synodalordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen" hervorgegangen. In dem Allerh. Erlaß v. 10. Sept. 1873[4] erteilte der König „kraft der ihm als Träger des landesherrlichen Kirchenregiments zustehenden Befugnisse" diesem Entwurf seine Sanktion und verkündete die Kirchengemeinde- und Synodalordnung als kirchliche Ordnung.[5] Die durch die Kirchengemeinde- und Synodalordnung herbeigeführten Änderungen beschränken sich auf die kirchliche Verfassung. Bekenntnisstand und Union werden, wie der Allerh. Erlaß v. 10. Sept. 1873 ausdrücklich erklärt, durch die neue Ordnung in keiner Weise berührt. Zur Ausführung der neuen Ordnung beauftragte der Erlaß, soweit dieselbe nicht zu ihrer Regelung vorab noch einer Mitwirkung der Landesgesetzgebung (wie insbesondere hinsichtlich der Vermögensverwaltung der Gemeinden und der Beteiligung des Patronats dabei) bedürfe, den Evangelischen Oberkirchenrat, im Einverständnis mit dem Minister der geistlichen Angelegenheiten das Weitere zu veranlassen, und bestimmte zugleich, daß zum vollständigen Abschluß der Arbeiten für die evangelische Kirchenverfassung der acht älteren Provinzen eine außerordentliche Generalsynode zusammentreten solle, über deren Aufgabe, Zusammensetzung und Tätigkeit der König durch die dem Allerh. Erlaß v. 10. Sept. 1873 beigefügte Verordnung[6] die erforderlichen Anordnungen traf. Dem Landtage wurde der „Entwurf eines Gesetzes betreffend die evangelische Kirchengemeinde- und Synodalordnung v. 10. Sept. 1873 für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen" zur verfassungsmäßigen Beschlußnahme vorgelegt.[7] Das Abgeordnetenhaus erklärte sich mit der Auffassung der Staatsregierung

---

[1] Zur Ausführung des Allerh. Erlasses vom 5. Juni 1869 ist die im Einverständnis mit dem Min. d. geistl. Ang. erlassene Instr. des Ev. O. K. R. vom 21. Juli 1869 (M. Bl. d. i. Verw. 1869, S. 158) ergangen. Vgl. auch den Entwurf der den außerordentlichen Provinzialsynoden vorgelegten Provinzialsynodal-Ordn. im Königl. Preuß. Staatsanzeiger 1869, Nr. 275, und in Stenogr. Ber. des A. H. 1868—69, Anl. Bd. IV, S. 1574, Nr. 290, und die Propositionen des Ev. O. K. R. im Königl. Preuß. Staatsanzeiger 1869, Nr. 285.

[2] Der Min. v. Mühler hatte sich, was die Ausführung des Art. 15 der Verf. Urk. bezüglich der evangel. Kirche betrifft, dem Standpunkte seines Amtsvorgängers Bethmann Hollweg angeschlossen. Vgl. die Erklär. in der Komm. des A. H. zur Beratung des Krause-Techowschen Antrages wegen Ausführung des Art. 15 der Verf. Urk. im Komm. Ber. v. 16. Sept. 1862, Stenogr. Ber. des A. H. 1862, Bd. VIII, Nr. 141, S. 1508; ferner die Erklär. des Min. v. Mühler in der Sitz. des H. H. vom 2. Okt. 1862, Stenogr. Ber. des H. H. 1862, Bd. I, S. 152—153.

[3] v. Kirchenheim, Emil Herrmann und die preuß. Kirchenverfassung, 1912.

[4] G. S. 1873, S. 417; Aktenst. Heft 21, S. 169. Wegen späterer Änderungen und Ergänzungen der K. G. u. S. O. vgl. Schoen, Bd. I, S. 89[4].

[5] Diese Verkündigung ist als Anl. I des Erlasses v. 10. Sept. 1873 in der G. S. 1873, S. 418—444, erfolgt. Novellen v. 9. März 1891 (G. S., S. 43) und 10. Mai 1893.

[6] Diese Verordnung ist als Anl. II des Erlasses v. 10. Sept. 1873 in der G. S. 1873, S. 445, veröffentlicht.

[7] Die Motive dieses Gesetzentwurfes (Stenogr. Ber. des A. H. 1873—74, Anl. Bd. II, Nr. 168, S. 1166 ff.) führen aus, daß die neue Ordnung die Aufgabe habe, den evangel. Kirchengemeinden durch Bildung geeigneter Organe zu einer selbsttätigen Beteiligung an der Verwaltung ihrer besonderen und gemeinsamen Angelegenheiten mehr als bisher Gelegenheit zu geben, und daß, soweit sie sich hierbei auf das kirchliche Gebiet beschränkt habe, also rein kirchlichen Inhaltes sei, ihre Festsetzung nach Art. 15 der Verf. Urk. lediglich der kirchlichen Gesetzgebung anheimfalle, daß indes, um sie nach allen Seiten hin in Vollzug zu setzen, ihre kirchliche Konstituierung nicht ausreiche. Durch die geschichtliche Entwicklung sei ein großer Teil der rein kirchlichen Ordnung in die Hände des Staates gelangt, durch staatliche Gesetze geregelt worden, und keine neue kirchliche Anordnung habe als solche die Kraft, diese formell bestehenden Staatsgesetze außer Geltung zu stellen. Soweit die letzteren reichten, sei daher die Autonomie der Kirche behindert und die Wirksamkeit ihrer Normen von einem Akte abhängig, welcher die mit ihnen unvereinbaren älteren, auf staatlicher Grundlage beruhenden kirchlichen Ordnungen im Wege der Staatsgesetzgebung beseitige. Jede neue Rechtsbildung der Kirche finde ferner

einverstanden, bestätigte indes vorläufig nicht den ganzen von der Staatsregierung vorgelegten Gesetzentwurf, sondern nur die Gemeindeordnung, wogegen die Bestätigung der Kreis- und Provinzialsynodalordnung bis zur Verständigung über die Generalsynodalordnung verschoben wurde.[1] Nachdem das Herrenhaus den Beschlüssen des Abgeordnetenhauses beigetreten war[2], erfolgte die Publikation des Staatsgesetzes betreffend die evangelische Kirchengemeinde- und Synodalordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen am 25. Mai 1874.[3] Art. 1 des Gesetzes bestimmte, daß die Vertretung der evangelischen Kirchengemeinden sowie die Verwaltung des Kirchenvermögens nach Maßgabe der Bestimmungen der Art. 2 ff. auf die in §. 1 der Kirchengemeinde- und Synodalordnung v. 10. Sept. 1873 bestimmten Organe, die Gemeindekirchenräte und die Gemeindevertretungen, übergehe. Die staatsgesetzliche Regelung wegen der den Kreis- und Provinzialsynoden und deren Vorständen in der Kirchengemeinde- und Synodalordnung zugewiesenen Rechte blieb gemäß Art. 7 vorbehalten.

Das Kirchenregiment schritt inzwischen im Ausbau der Kirchenverfassung weiter vor.[4] Durch den Allerh. Erlaß v. 1. Juni 1874[5] wurde die Bildung der Wahlkreise für die Provinzialsynoden der östlichen Provinzen verordnet. Im Herbst 1874 fanden die Wahlen zu den Provinzialsynoden statt. Im Herbste 1875 traten diese Synoden in sämtlichen acht älteren Provinzen zusammen und vollzogen die Wahlen zur ersten außerordentlichen Generalsynode. Nachdem auch die vom Könige zu ernennenden 30 Mitglieder bestellt waren, wurde die außerordentliche Generalsynode am 24. Nov. 1875 in Berlin eröffnet und ihr der „Entwurf einer Generalsynodalordnung" (nebst Motiven)[6] zur Beratung vorgelegt. Nachdem die Versammlung[7] diesen Entwurf ohne wesentliche Veränderungen genehmigt hatte, erteilte der König durch Allerh. Erlaß v. 20. Jan. 1876 „betreffend die Einführung einer Generalsynodalordnung für die acht

---

(nach Art. 15 der Verf. Urk.) ihre gewiesene Grenze in dem Kreise des inneren kirchlichen Gebietes; sie ende, wo das Rechtsgebiet des Staates beginne. Soweit daher die neue Ordnung das letztere berühre, bedürfe sie der staatlichen Anerkennung bzw. einer Sanktion, welche die betreffenden Vorschriften mit staatsgesetzlicher Wirksamkeit bekleide und dadurch zu einem Teile des öffentlichen Rechtes gestalte. Eine solche Berührung finde bei der neuen Ordnung in vier Richtungen statt, nämlich bei den Vorschriften, welche a) die Vertretung der Gemeinde nach außen und in vermögensrechtlicher Beziehung, b) die Verwaltung des Kirchenvermögens, c) die Rechtsverhältnisse des Patronats, d) das kirchliche Besteuerungsrecht bzw. die Pflicht der Gemeinden und Kirchenkassen zur Aufbringung der für kirchliche Zwecke erforderlichen Mittel regeln. Die Mitwirkung des Staates bei Ausführung der K. G. u. S. O. habe sich demnach teils negativ, teils positiv zu äußern, nämlich negativ, insofern es gelte, der kirchlichen Autonomie auf dem ihr eigentümlichen Gebiete durch Hinwegräumung der älteren landesgesetzlichen Vorschriften durch deren generelle Kassation freie Bahn zu schaffen, positiv bezüglich derjenigen Bestimmungen, welche, weil sie nicht auf ausschließlich kirchlichem Gebiete belegen seien, nicht allein von der Kirche in rechtliche Wirksamkeit gesetzt werden könnten; hier bedürfe es einer ausdrücklichen, die betreffenden Vorschriften der neuen Ordnung im einzelnen genehmigenden Sanktion durch die Staatsgesetzgebung.

[1] Bericht der Komm. des A. H. in den Stenogr. Ber. 1873—74, Anl. Bd. IV, Nr. 303, S. 1867 ff.; Verhandl. in den Stenogr. Ber. des A. H. 1873—74, Bd. II, S. 1163 ff., 1350 ff., 1381 ff.

[2] Die Komm. des H. H. hatte zwar in ihrem Berichte (Stenogr. Ber. 1873—74, Bd. II, Nr. 102, S. 540 ff.) wesentliche Änderungen der Beschlüsse des A. H. beantragt, allein das Plenum des H. H. lehnte sämtliche Abänderungsanträge ab und erteilte dem von dem A. H. beschlossenen Gesetzentwurfe seine Zustimmung (Verhandl. in den Stenogr. Ber. des H. H. 1873—74, Bd. I, S. 341—368).

[3] G. S. 1874, S. 147 ff.; Wach, Das Gesetz v. 25. Mai 1874 in den Synodalfragen, 1875. Einige Ergänzungen brachten die Ges. v. 7. April 1891 (G. S. 43), 3. Juli 1893 (G. S. 191) und 28. Mai 1894 (G. S. 87).

[4] Auf Grund des §. 59 (Schlußabsatz) der K. G. u. S. O. wurde durch den Allerh. Erlaß v. 30. Dez. 1874 (G. S. 1875, S. 2) die Einfügung der Kreissynoden Stolberg-Wernigerode, Stolberg und Roßla in den Synodalverband der Provinz Sachsen angeordnet. Auf Grund des §. 32, Nr. 2 der K. G. u. S. O. erging der Allerh. Erlaß v. 2. Dez. 1874 zur Ausführung der Bestimmungen des §. 32, a. a. O., über das Pfarrerwahlrecht.

[5] G. S. 1874, S. 213.

[6] Durch Allerh. Erlaß v. 31. Okt. 1875 wurden der Min. d. geistl. Ang. und der Ev. O. K. R. ermächtigt, diesen Entwurf nebst Motiven der zu versammelnden außerordentlichen Generalsynode zur Beratung vorzulegen (Erl. v. 31. Okt. 1875 und Entw. der G. S. O. nebst Motiven im Deutschen Reichs- u. Königl. Preuß. Staatsanzeiger 1875, Nr. 268).

[7] Über die Verhandl. vgl. die bei Schoen, Bd. I, S. 91[1] angeführte Literatur.

älteren Provinzen der Monarchie“[1] „kraft der ihm als Träger des landesherrlichen Kirchenregimentes zustehenden Befugnisse“ der als Anlage beigefügten Generalsynodalordnung für die evangelische Landeskirche der acht älteren Provinzen der Monarchie seine Sanktion und verkündete sie als kirchliche Ordnung.[2] § 1 dieser Generalsynodalordnung spricht ausdrücklich aus, daß Bekenntnisstand und Union in den genannten Provinzen durch dieses Verfassungsgesetz nicht berührt werden. Der Erlaß v. 20. Jan. 1876 bestimmt, daß, soweit es zur Ausführung der Generalsynodalordnung nicht noch einer Mitwirkung der Landesgesetzgebung bedürfe, wegen deren Herbeiführung das Erforderliche veranlaßt sei, der Evangelische Oberkirchenrat mit dem Minister der geistlichen Angelegenheiten wegen dieser Ausführung das Weitere zu verfügen habe. Das Verfahren schloß sich also hier ganz demjenigen an, welches bei der Verkündigung der Kirchengemeinde- und Synodalordnung v. 10. Sept. 1873 beobachtet worden war. Das Kirchengesetz wurde kraft des landesherrlichen Kirchenregiments erlassen; nur die Punkte, welche in die staatliche Rechtsordnung eingriffen, wurden der Mitwirkung der staatlichen Gesetzgebung vorbehalten. Es kam nun darauf an, die aus der Beratung mit der außerordentlichen Generalsynode hervorgegangene, am 20. Jan. 1876 kirchenregimentlich vollzogene Ordnung in Verbindung mit den Synodalabschnitten der Ordnung v. 10. Sept. 1873 auf das Erfordernis der Erteilung der staatlichen Sanktion hin im einzelnen zu prüfen. Der dem Landtag vorgelegte „Entwurf eines Gesetzes betreffend die evangelische Kirchenverfassung in den acht älteren Provinzen der Monarchie“[3] enthält, wie die Motive hervorheben, in seinem ersten Teile (Art. 1—18) die Ergebnisse dieser Prüfung der Staatsregierung, welche nach denselben Gesichtspunkten erfolgt ist, welche bei dem Gesetze v. 25. Mai 1874 unter Zustimmung beider Häuser des Landtages als richtig anerkannt worden waren. Der Entwurf hatte aber noch weiteres zu berücksichtigen. Durch die der evangelischen Kirche gewährte größere Selbständigkeit in der Verwaltung ihrer Angelegenheiten wurde eine neue Formulierung des staatlichen Aufsichtsrechtes notwendig. Auch war die Neuregelung der Ressortverhältnisse zwischen den Staatsbehörden einerseits und den Kirchenbehörden andererseits staatlicher Anordnung vorbehalten worden. Mit diesen Fragen beschäftigt sich der zweite Teil (Art. 19—26) des Entwurfs. Aus den Beratungen beider Häuser des Landtages ist sodann das Staatsgesetz v. 3. Juni 1876 betreffend die evangelische Kirchenverfassung in den acht älteren Provinzen der Monarchie[4] hervorgegangen.[5] Art. 1 dieses Gesetzes spricht aus, daß die in der Kirchengemeinde- und Synodalordnung v. 10. Sept. 1873 und in der Generalsynodalordnung v. 20. Jan. 1876 bestimmten und nach diesen Vorschriften zusammengesetzten Synodalorgane die ihnen in der Kirchengemeinde- und Synodalordnung v. 10. Sept. 1873 bzw. in der Generalsynodalordnung v. 20. Jan. 1876 zugewiesenen Rechte nach Maßgabe des Gesetzes v. 3. Juni 1876 üben. Art. 9 des Gesetzes v. 25. Mai 1874 und Art. 29 des Gesetzes v. 3. Juni 1876 haben zugleich die allgemeine kassatorische Klausel aufgenommen, daß alle diesen beiden Gesetzen, sowie der Kirchengemeinde- und Synodalordnung v. 10. Sept. 1873 und der Generalsynodalordnung v. 20. Jan. 1876 entgegenstehenden Bestimmungen, mögen sie in den allgemeinen Landesgesetzen, in Provinzialgesetzen oder in Lokalgesetzen und Lokalordnungen enthalten oder durch Observanz oder Gewohnheit begründet sein, außer Kraft treten.

Mit den Gesetzen v. 25. Mai 1874 und 3. Juni 1876 hat die evangelische Kirchen-

---

[1] G. S. 1876, S. 7 ff.

[2] Diese Verkündigung ist durch die G. S. 1876, S. 8 ff. erfolgt. Novellen v. 26. Mai 1886 (K. G. u. V. Bl. 74), 7. März 1887 (G. S. 195), 18. Juli 1892 (G. S. 273), 13. April 1898 (K. G. u. V. Bl. 29), 19. Sept. 1898 (G. S. 312), 16. Jan. 1905 (G. S. 1905, S. 39).

[3] Entwurf nebst Motiven in den Stenogr. Ber. des A. H. 1876, Anl. Bd. I, Nr. 31, S. 375—399.

[4] G. S. 1876, S. 125 ff. Dazu Bericht der Komm. des A. H. v. 4. April 1876 in den Stenogr. Ber. 1876, Anl. Bd. II, Nr. 153, S. 1065 ff.; Verhandl. darüber in den Stenogr. Ber. des A. H. 1876, Bd. I, S. 285 ff., 311 ff.; Bd. II, S. 1177 ff., 1207 ff.; Bericht der Komm. des H. H. v. 17. Mai 1876 in den Stenogr. Ber. 1876, Bd. II, Nr. 67, S. 483 ff.; Verhandl. darüber in den Stenogr. Ber. des H. H. 1876, Bd. I, S. 180 ff., 199 ff.; Verhandl. in der Sitz. des A. H. v. 30. Mai 1876 über die abweichenden Beschlüsse des H. H, in den Stenogr. Ber. des A. H. 1876, Bd. III. S. 1888—93.

[5] Novellen vom 21. Mai 1887 (G. S. 194), 30. Aug. 1892 (G. S. 273), 28. Mai 1894 (G. S. 87), 21. Sept. 1898 (G. S. 312).

verfassung der acht älteren Provinzen der Monarchie ihren Abschluß gefunden. Für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen gilt die Kirchengemeinde- und Synodalordnung v. 10. Sept. 1873 nebst dem Gesetz v. 25. Mai 1874, für die Provinz Westfalen und die Rheinprovinz die Kirchenordnung v. 5. März 1835 mit ihren Zusätzen und Änderungen[1], für sämtliche acht älteren Provinzen gemeinschaftlich die Generalsynodalordnung v. 20. Jan. 1876 nebst dem Gesetz v. 3. Juni 1876.[2] Das staatliche Recht hat es dabei nur mit denjenigen Beziehungen zu tun, welche durch die neue Kirchenverfassung zwischen dem Staate und der evangelischen Kirche festgestellt worden sind, wogegen die dadurch begründete innere Organisation der evangelischen Kirche lediglich dem kirchlichen Rechte angehört.

§. 128.

II. Das geltende Recht.[3]

Als Organe der Selbstverwaltung der Kirchengemeinden[4] dienen die Gemeindekirchenräte (in den beiden westlichen Provinzen Presbyterien), die unter dem Vorsitz des Pfarrers[5] aus den etwaigen übrigen Pfarrern und 4 bis 12 von der Gemeinde gewählten Ältesten (Presbytern)[6] bestehen, und die Gemeindevertretungen, die in Gemeinden von 500 (westliche Provinzen: 200) und mehr Seelen daneben zur Beschlußnahme über wichtigere Angelegenheiten gebildet werden; in kleineren Gemeinden erfolgt diese Beschlußnahme durch die Gemeindeversammlung.[7] Die Gesamtheit der in einer Diözese belegenen Gemeinden wird durch die Kreissynode vertreten, welche aus dem Superintendenten als Vorsitzenden, allen ein Pfarramt verwaltenden Geistlichen und doppelt so viel[8] von den Gemeinden gewählten Mitgliedern besteht, in der Regel einmal jährlich berufen und zwischendurch vom Kreissynodalvorstand vertreten wird.[9] Die evan-

---

[1] Oben S. 188, Anm. 5; Nitze-Gebser, Die Verfassungs- und Verwaltungsgesetze der evangel. Landeskirche in Preußen[3], 1912; Lüttgert, Die evangel. Kirchengesetze der preuß. Landeskirche, bes. in Rheinland und Westfalen, 1911; Zorn, Artikel Kirchengemeinde, in v. Stengel-Fleischmanns W. St. V. R.[2], Bd. II, S. 515 ff.; Giese, Art. Kirchenvermögen (II. Verwaltung, 1. Preußen), das. S. 526 ff., 532 f.

[2] Nur die hohenzollernschen Lande entbehrten noch längere Zeit einer umfassenden Kirchenordnung und waren mit der altpreußischen Landeskirche nur kirchenregimentlich durch Unterstellung unter das Konsistorium der Rheinprovinz verbunden. Am 1. März 1897 erging die Kirchengemeindeordnung für die evangel. Gemeinden in den hohenzoll. Landen (nebst Staatsgesetz vom selben Tage, G. S. 69), am 2. Juli 1898 die Kreissynodalordnung für die evangel. Gemeinden Hohenzollerns (nebst Staatsgesetz vom selben Tage, G. S. 271); durch Kirchengesetz vom 19. und Staatsgesetz vom 21. Sept. 1898 (G. S. 132) endlich wurde die hohenzollernsche Kreissynode in den Gesamtsynodalverband der altpreuß. Landeskirche aufgenommen. Schoen, Bd. I, S. 92 f.

[3] Rechtsquellen: Friedberg, Die geltenden Verfassungsgesetze der evangel. deutschen Landeskirchen (Freiburg 1885), nebst 4 Ergänz.-Bdn. (1888, 1890, 1892, 1904); Nitze-Gebser, Die Verfassungs- und Verwaltungsgesetze der evangel. Landeskirche in Preußen[3], 1912; Lilge, Gesetze und Verordnungen über die Verfassung und Verwaltung der evangel. Landeskirche[8], 1909. Vgl. die oben S. 187, Anm. 1 vermerkte Literatur.

[4] Besondere Vertretungsorgane („Stadtsynode", „Verbandsvertretung") bestehen in der sog. Berliner „Stadtsynode" und in den übrigen Parochialverbänden. Kirchen- und Staatsgesetz, betr. die Berliner Stadtsynode und die Parochialverbände in größeren Orten v. 17. bzw. 18. Mai 1895; Kirchengesetz und Staatsgesetz über die Bildung von Parochialverbänden im Geltungsbereiche der revid. K. O. für Westfalen und die Rheinprovinz, beide v. 4. Juli 1904 (K. G. u. V. Bl. 1895, S. 37; 1904, S. 16; G. S. 1895, S. 175; 1904, S. 146). Eine besondere Stellung nehmen die Militärgemeinden ein; Verordn. v. 19. Okt. 1904, betr. die Zugehörigkeit zu den Militärgemeinden (G. S. 1904, S. 273).

[5] v. Frantzius, Kann ein wegen Irrlehre ausgeschiedener Pfarrer Mitglied kirchlicher Gemeindeorgane werden und bleiben? Dissertation, Greifswald 1912.

[6] Probst, Die Wahl eines besoldeten Rendanten zum Mitgliede des Gemeindekirchenrates, Preuß. Pfarrarchiv, Bd. V, S. 197 ff.

[7] K. G. u. S. O. v. 10. Sept. 1873, §. 1—48; Staatsgesetz v. 25. Mai 1874, Art. 1—5; rhein.-westfäl. K. O. v. 5. März 1835 in der Fassung des Kirchengesetz v. 5. Jan. 1908, §§. 1—33.

[8] Für die westlichen Provinzen vgl. §. 35 der rhein.-westfäl. Kirchenordnung.

[9] K. G. u. S. O. v. 10. Sept. 1873, §§. 49—57 (§. 50 ist durch §. 43 der G. S. O. vom 20. Jan. 1876 ersetzt); Staatsgesetz v. 3. Juni 1876, Art. 2—9; rhein.-westfäl. K. O., §§. 34—43a.

gelische Kirche der Provinz wird durch die Provinzialsynode vertreten. Diese besteht aus Abgeordneten der Kreissynoden, den bis zur Zahl von $^1/_6$ derselben vom König zu ernennenden Mitgliedern, sowie einem Mitgliede der evangelisch-theologischen Fakultät der Provinzialuniversität.[1] (In den beiden westlichen Provinzen einige Abweichungen.) Die Provinzialsynode tritt in der Regel alle drei Jahre zusammen und wird zwischendurch von ihrem Vorstand vertreten.[2] Die evangelische Landeskirche der neun älteren Provinzen wird durch die Generalsynode[3] vertreten, welche aus den Generalsuperintendenten, 151 von den Provinzialsynoden und der Kreissynode Hohenzollern zu wählenden, aus 6 von den evangelisch-theologischen Fakultäten der Landesuniversitäten zu wählenden, und aus 30 landesherrlich zu ernennenden Mitgliedern besteht. Die Generalsynode tritt in der Regel alle sechs Jahre zusammen; sie wird zwischenzeitlich durch den Generalsynodalvorstand vertreten, welcher aus der Generalsynode hervorgeht und nach Vereinbarung mit dem Evangelischen Oberkirchenrate von seinem Vorsitzenden berufen wird.[4]

Die wichtigsten staatskirchenrechtlichen Grundsätze der neuen Kirchenverfassung der neun älteren Provinzen sind folgende:

1. Das früher angezweifelte und angefochtene landesherrliche Kirchenregiment[5] ist ausdrücklich anerkannt. Der König erscheint aber auf diesem Gebiet nicht in seiner Eigenschaft als Monarch oder Oberhaupt des Staates, sondern als Träger bestimmter auf die Leitung der Gesamtkirche bezüglicher Befugnisse. Daher muß das Kirchenamt des Königs auch äußerlich möglichst bestimmt von seinen Funktionen als Staatsoberhaupt geschieden werden; dies geschieht insbesondere dadurch, daß seine kirchenregimentlichen Akte nicht von einem Staatsminister, sondern von dem Präsidenten des Evangelischen Oberkirchenrates gegengezeichnet werden.[6]

2. Indem die neue Kirchenverfassung von dem Grundsatz ausgeht, daß landeskirchliche Gesetze von dem König kraft seines Rechtes als Träger des Kirchenregiments (nicht als Staatsoberhaupt) erlassen werden, erkennt sie den kirchlichen Charakter der kirchlichen Gesetzgebung[7], welche seither mit der staatlichen Gesetzgebung vermischt wurde, ausdrücklich an. Landeskirchliche Gesetze bedürfen der Zustimmung der Generalsynode[8] (welche auch das Recht hat, solche Gesetze vorzuschlagen), werden vom König erlassen und zur Beglaubigung von dem Präsidenten des Evangelischen Oberkirchenrates gegengezeichnet (Generalsynodalordnung, §. 6, Abs. 1 und 2).[9] Ein Kirchengesetz erhält seine verbindliche Kraft durch die Verkündung in dem unter Verantwortlichkeit des Evangelischen Oberkirchenrates erscheinenden Kirchlichen Gesetz- und Verordnungsblatt[10]; sie beginnt, sofern in

---

[1] Für Westpreußen: Königsberg; für Posen: Breslau.

[2] Vgl. K. G. u. S. O. v. 10. Sept. 1873, §§. 58—70 (§§ 59, 61, 62 sind durch §§. 44—46 der G. S. O. v. 20. Jan. 1876 ersetzt); Staatsges. v. 3. Juni 1876, Art. 10, 11, 13, 16; rhein.-westfäl. K. O., §§. 44—52.

[3] Marcus, Der rechtliche Charakter der Generalsynode in der evangel. Landeskirche Preußens, 1909; Riedner, Die rechtliche Natur der Generalsynode der älteren Provinzen, Preußisches Pfarrarchiv, Bd. I, S. 289 ff.

[4] G. S. O. vom 20. Jan. 1876, §§. 1—40; Kirchengef. v. 19. Sept. 1898, §. 2, Nr. 1; Staatsges. v. 3. Juni 1876, Art. 14—21.

[5] Zorn, Art. Evangel. Kirche in v. Stengel-Fleischmanns W. St. V. R.², Bd. I, S. 744.

[6] G. S. O. vom 20. Jan. 1876, §. 6; Ges. v. 3. Juli 1876, Art. 21. Die Gegenzeichnung hat nur die Bedeutung einer Beglaubigung, nicht die der Übernahme einer konstitutionellen Ministerverantwortlichkeit. Zit. §. 6.

[7] Schoen, Kirchenr., Bd. II, 1910, S. 248 ff.; E. Meier, Die Rechtsbildung in Staat und Kirche, 1861; Bierling, Gesetzgebungsrecht evangel. Landeskirchen im Gebiete der Kirchenlehre, 1869; Zorn, Art. Evangel. Kirche in v. Stengel-Fleischmanns W. St. V. R.², Bd. I, S. 746 f.

[8] Doch kennt das preuß. Kirchenrecht auch sog. Notverordnungen. Rebitzki, Das Verordnungsrecht des Königs, insbes. das Recht der Notverordnung, nach preuß. Landeskirchenrecht, 1912, auch in der D. Ztschr. f. Kirchenr., Bd. XXII, S. 60 ff.; Friedmann, Geschichte und Struktur der Notstandsverordnungen unter besonderer Berücksichtigung des Kirchenrechts, in Stutz' Kirchenrechtl. Abhandl., Heft 5, 1903.

[9] Darüber, welche Gegenstände ausschließlich der landeskirchlichen Gesetzgebung unterliegen, vgl. §. 7 der G. S. O.; §. 8 daselbst ermächtigt die Kirchenregierung wie die Generalsynode, auch über andere Gegenstände der kirchlichen Ordnung, deren allgemeine kirchengesetzliche Regelung heilsam erachtet wird, Gesetzesvorschläge zu machen.

[10] Dieses Gesetz- und Verordnungsblatt (K. G. u. V. Bl.) erscheint seit dem 28. Nov. 1878.

dem Gesetz kein anderer Anfangstermin bestimmt ist, mit dem vierzehnten Tage nach demjenigen Tage, an welchem das betreffende Stück des genannten Blattes in Berlin ausgegeben worden ist (Generalsynodalordnung, §. 6, Abs. 4); diese Bestimmung findet auch auf provinzielle kirchliche Gesetze Anwendung (Ges. v. 3. Juni 1876, Art. 13, Abs. 3). Durch diese Vorschriften ist die Selbständigkeit der kirchlichen Gesetzgebung innerhalb ihres Bereiches anerkannt. Um aber zu verhüten, daß die kirchliche Gesetzgebung in den staatlichen Bereich übergreife, verlangt die enge Beziehung der evangelischen Landeskirche zum Staate, insbesondere auch die Doppelstellung des Königs als Staatsoberhaupt und als Träger des Kirchenregiments, daß dem möglichen Konflikte zwischen staatlicher und kirchlicher Gesetzgebung vorgebeugt werde. Daher enthält bereits §. 6, Abs. 3 der Generalsynodalordnung die Bestimmung, daß, bevor ein von der Generalsynode angenommenes Gesetz dem König zur kirchenregimentlichen Genehmigung vorgelegt wird, die Erklärung des Ministers der geistlichen Angelegenheiten darüber herbeizuführen ist, ob gegen den Erlaß desselben von Staats wegen etwas zu erinnern ist. Diese Bestimmung hat das Gesetz v. 3. Juni 1876 betreffend die evangelische Kirchenverfassung in den neun älteren Provinzen noch erweitert und verschärft, indem Art. 13, Abs. 1 und 2 verordnet, daß kirchliche Gesetze und Verordnungen, sie mögen für die Landeskirche oder für einzelne Provinzen oder Bezirke erlassen werden, nur so weit rechtsgültig sind, als sie mit einem Staatsgesetze nicht in Widerspruch stehen, und daß, bevor ein von einer Provinzialsynode oder von der Generalsynode beschlossenes Gesetz dem König zur Sanktion vorgelegt wird, die Erklärung des Staatsministeriums darüber herbeizuführen ist, daß gegen den Erlaß des Gesetzes von Staats wegen nichts zu erinnern ist.[1]

3. Durch die neue Kirchenverfassung sind den Kirchengemeinden und höheren kirchlichen Verbänden auch in finanzieller Beziehung wichtige Rechte beigelegt worden.[2] Den Kirchengemeinden verlieh §. 31, Nr. 6 der Kirchengemeinde- und Synodalordnung das Besteuerungsrecht zur Deckung ihrer Bedürfnisse, soweit die erforderlichen Mittel nicht nach bestehendem Recht aus dem Kirchenvermögen oder vom Patron oder von sonst speziell Verpflichteten zu gewähren waren; der Repartitionsfuß mußte nach Maßgabe direkter Staatssteuern oder am Orte erhobener Kommunalsteuern festgesetzt werden; die Umlage bedurfte der Genehmigung des Konsistoriums und der Vollstreckbarkeitserklärung durch den Regierungspräsidenten, gegen dessen Entscheidung die Beschwerde an den Oberpräsidenten zustand (Ges. v. 24. Mai 1874, Art. 3; Verordn. v. 9. Sept. 1876, Art. 3). Weiterhin wurde durch die Kirchengemeinde- und Synodalordnung und die Generalsynodalordnung ein Umlagenrecht der höheren kirchlichen Verbände: der Kreissynoden, der Provinzialsynoden und der Generalsynode, begründet. Während bei diesen Verbänden infolge der Einfachheit des Umlageverfahrens die spärlichen gesetzlichen Bestimmungen ausreichten und zu einer gedeihlichen steuerrechtlichen Gesamtentwicklung führten[3], war dies bezüglich des Besteuerungsrechts der Kirchengemeinden keineswegs der Fall. Hier erwies sich vielmehr eine viel eingehendere gesetzliche Regelung in immer stärkerem Maße als unabweisbare Notwendigkeit. Wenn auch Verwaltung und Rechtsprechung durch Beantwortung einzelner Fragen manche empfindliche Lücke ausfüllten und die Materie nach besten Kräften zu fördern versuchten, war doch die Ordnung des kirchengemeindlichen Steuerrechts dürftig, lückenhaft, veraltet, unübersichtlich und kontrovers.[4] Die fortbestehenden alten, ganz unzweckmäßigen, auf örtlichen Gewohnheiten und territorialen Sondereinrichtungen beruhenden Normen widersprachen den wirtschaftlichen Anschauungen der neuen Zeit.[5] Die buntscheckige Regelung führte zu einer bedauerlichen Rechtsunsicherheit. Die Mißstände traten um so deutlicher zutage, als die Kirchengemeinden in immer steigendem Maße von ihrem durch §. 31, Nr. 6 der Kirchengemeinde- und Synodalordnung begründeten Besteuerungsrecht Gebrauch machten.[6]

---

[1] Diese Feststellung mußte früher in der Verkündigungsformel erwähnt werden. Ges. v. 28. Mai 1894 (G. S. 87), §. 2.

[2] Giese, Deutsches Kirchensteuerrecht, in Stutz' Kirchenrechtl. Abhandlungen, Heft 69/71, 1910, S. 49 ff.

[3] Giese, a. a. O., S. 82.

[4] Näheres bei Giese, Kirchensteuerrecht, S. 81 ff.

[5] Goßner, Preuß. evangel. Kirchenrecht, 1899, S. 457; Giese, a. a. O., S. 49 ff., 81 ff.

[6] Aufzählung der hauptsächlichsten Mängel bei Giese, a. a. O., S. 83 f.

Die Lösung der unerquicklichen Rechtslage konnte nur im Wege einer kodifikatorischen Neuordnung erfolgen. Obwohl kirchliche und staatliche Behörden sich dieser Erkenntnis nicht verschlossen und die Kirchenregierung auf Anregung der dritten Generalsynode (1891)[1] an die Ausarbeitung eines Kirchensteuergesetzentwurfes herantrat, bedurfte es doch zur Erreichung des Zieles noch der Überwindung erheblicher Schwierigkeiten. So gediehen die gesetzgeberischen Arbeiten erst im Sommer 1905 zum Abschluß. Die im wesentlichen an die Vorschriften des preußischen Kommunalabgabengesetzes sich anlehnende Kodifikation erfolgte in einem Kirchengesetz und einem Staatsgesetz. Des letzteren bedurfte es, um dem Kirchengesetz, soweit es Änderungen bzw. Aufhebungen staatsgesetzlicher Bestimmungen enthielt, die staatliche Bestätigung zu erteilen, sodann um ihm ergänzend die Vollstreckbarkeit zu sichern, endlich um die Staatsbehörden zu bezeichnen, die bei Vorbereitung und Ausführung des Steuergeschäfts und im Rechtsmittelverfahren mitzuwirken berufen sein sollten.[2] Der Entwurf des Kirchengesetzes wurde vom Oberkirchenrat der Generalsynode[3], der des Staatsgesetzes von der Staatsregierung den Häusern des Landtages vorgelegt.[4] Beide Entwürfe fanden ziemlich unveränderte[5] Annahme.[6] Die Gesetze stellen das kirchliche Gemeindesteuerrecht auf eine neue rechtliche Grundlage. Sie tragen einen kodifikatorischen Charakter. Das „Kirchengesetz betreffend die Erhebung von Kirchensteuern in den Kirchengemeinden und Parochialverbänden der evangelischen Landeskirche der älteren Provinzen der Monarchie" wurde am 26. Mai 1905 (K. G. u. V. Bl. 31), das Staatsgesetz gleichen Titels am 14. Juli 1905 (G. S. 277) vom Könige unterzeichnet.[7] [8]

Damit war das Ziel einer erschöpfenden Zusammenstellung des kirchengemeindlichen Steuerrechts der altpreußischen Landeskirche erreicht. Das Steuerrecht der Synodalverbände und der Landeskirche beruht nach wie vor auf den Bestimmungen der Kirchenverfassungsgesetze von 1873, 1875 und 1876. Eine kurze Gesamtübersicht über das geltende Kirchensteuerrecht der altpreußischen Landeskirche ergibt folgendes Bild.

a) Die Kirchengemeinden[9] (entsprechend die Parochialverbände in größeren Orten und die Berliner Stadtsynode) haben das Recht, zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse Steuern zu erheben, soweit die sonstigen verfügbaren Einnahmen dazu nicht ausreichen, namentlich die erforderlichen Geldmittel und Leistungen nicht nach bestehendem Recht aus dem Kirchenvermögen entnommen werden können oder vom Patron oder von sonst speziell Verpflichteten gewährt werden (Ges. v. 26. Mai 1905, §§. 1, Abs. 1, 25). Die Erhebung der Steuer erfolgt auf Grund eines Beschlusses der Gemeindevertretung (Verbandsvertretung), welcher der Genehmigung des Konsistoriums als kirchlicher und des Regierungspräsidenten als staatlicher Aufsichtsbehörde bedarf (Ges. v. 26. Mai, §§. 1, Abs. 2, 27; Staatsges. v. 14. Juli 1905, Art. I, VII; Verordn. v. 23. März 1906, Art. II). Steuerpflichtig sind alle Evangelischen, welche der Kirchengemeinde durch ihren Wohnsitz

---

[1] Verhandl. der G. S. von 1891 (1892), S. 941 ff.

[2] Verhandl. der 5. G. S. von 1903, Bd. I, S. 714.

[3] Verhandl. der 5. G. S. von 1903, Bd. I, S. 699—724.

[4] Zuerst dem H. H. (Stenogr. Ber. 1904—05, S. 433 ff., 597 ff., 614 ff.).

[5] Die Änderungen der G. S. bezogen sich auf §. 7, Abs. 2; §. 9; §. 10, Abs. 3; §. 13, Abs. 1; §. 17; §. 18, Abs. 5 u. 7; §. 21; §. 25.

[6] Außerdem benötigte der Entw. des Kirchengesetzes, da er eine Abänderung der rhein.-westf. K. O. (§. 18 zu d) enthielt, nach §. 10 der G. S. O. verfassungsmäßig noch der Annahme durch die Synodalvertretungen dieser Provinzen (Kirchengef., §. 31). Die Annahme erfolgte durch die rheinische Provinzialsynode am 28. Sept. 1905, durch die westfäl. Provinzialsynode am 30. Sept. 1905 (Verhandl. der 27. rhein. Provinzialsynode 1905, §. 59, S. 282; Verhandl. der westfäl. Provinzialsynode 1905, Beschl. 149, S. 102).

[7] Zum Kirchengesetz erließ der Ev. O. K. R. unter Mitwirkung des Gen.-Syn.-Vorstandes die Ausführungsanw. v. 22. März 1906 (K. G. u. V. Bl., S. 5), zum Staatsgesetz der Min. d. geistl. Ang. die Ausführungsanw. v. 24. März 1906 (M. Bl. d. i. Verw., S. 69).

[8] Zum vorigen Giese, Kirchensteuerrecht, S. 84—87.

[9] Crisolli-Schultz, Die preuß. Kirchensteuergesetze nebst den Ausführungsanw., 1907, S. 7 ff., 232 ff.; Schoen, Bd. II, S. 568 ff.; Giese, Kirchensteuerrecht, S. 206 ff., 279 ff.; kleinere Aufsätze verschiedener Verfasser im Preuß. Pfarrarchiv, Bd. I ff., 1909 ff.; Giese, Mißstände im preuß. Kirchensteuerrecht, Deutsche Revue 1913, Maiheft, S. 250 ff.; vgl. auch die Entscheidungen des O. V. G. in Kirchensteuersachen, in der amtlichen Sammlung und im Preuß. Pfarrarchiv.

angehören (§. 2). Die Steuerpflicht beginnt mit dem ersten Tage des auf die Begründung des Wohnsitzes folgenden Monats (§. 3, Abs. 1). Sie erlischt durch den Tod des Steuerpflichtigen, durch Aufgabe des Wohnsitzes und durch Austritt aus der Kirche (§. 3; Ges. v. 14. Mai 1873 betreffend den Austritt aus der Kirche, §. 3). Besondere Bestimmungen regeln die Steuerpflicht im Falle mehrfachen Wohnsitzes (§. 4), im Falle einer gemischten Ehe (§. 5, Abs. 1) und im Falle selbständiger staatssteuerlicher Veranlagung der Ehefrau (§. 5, Abs. 2). Steuerbefreiungen genießen Patrone und sonst speziell Verpflichtete, soweit sie nach bestehendem Recht für einzelne kirchliche Bedürfnisse nach besonderen Grundsätzen beizutragen haben (§. 6), ferner solche Personen, die zur Zeit des Inkrafttretens des Kirchensteuergesetzes von der Staatseinkommensteuer oder den staatlich veranlagten Steuern gesetzlich befreit gewesen sind (§. 7, Abs. 1), endlich Geistliche, Kirchenbeamte und deren Hinterbliebene hinsichtlich des Diensteinkommens, des Ruhegehalts und der Hinterbliebenenbezüge (§. 7, Abs. 2). Die Kirchensteuern werden für das Rechnungsjahr umgelegt, und zwar nach dem Maßstab der Staatseinkommensteuer, erforderlichenfalls einschließlich der staatlich veranlagten fingierten Normalsteuersätze und, sofern daneben eine Heranziehung der Realsteuern erfolgen soll, der staatlich veranlagten Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer, keinesfalls aber der Gemeindesteuern (§§. 9, 10). Die Erhebung erfolgt in Form von gleichmäßigen Zuschlägen zu den staatlichen Steuern (§. 11). Die Befugnis der Kirchengemeinden, auf Grund zu Recht bestehender älterer, von den Vorschriften des Kirchensteuergesetzes abweichender Änderungen Steuern umzulegen, ist unberührt geblieben (§. 30). Das Rechtsmittel gegen die Heranziehung bzw. Veranlagung zur Kirchensteuer ist der Einspruch, der binnen 4 Wochen seit dem Tage der Zahlungsaufforderung beim Gemeindekirchenrat einzulegen ist (§. 19). Gegen den Beschluß des Gemeindekirchenrats über den Einspruch steht dem Steuerpflichtigen binnen 4 Wochen die Beschwerde zu; diese ist beim Konsistorium einzulegen und wird von diesem dem Regierungspräsidenten zur Entscheidung vorgelegt (§. 20; Staatsges. v. 14. Juli 1905, Art. IV, §. 1; Verordn. v. 23. März 1906, Art. II). Im Falle der Heranziehung zur Kirchensteuer seitens mehrerer Kirchengemeinden kann der Steuerpflichtige an Stelle des Einspruchs gegen jede einzelne Heranziehung auch einen Antrag auf Verteilung des kirchensteuerpflichtigen Einkommens auf die mehreren Kirchengemeinden beim Konsistorium stellen, über welchen ebenfalls der Regierungspräsident beschließt (§. 21; Staatsges., Art. IV, §. 2; Verordn. v. 23. März 1906, Art. II). Gegen die Entscheidung des Regierungspräsidenten über eine Beschwerde oder einen Verteilungsantrag steht endlich binnen 2 Wochen sowohl dem Steuerpflichtigen als auch den beteiligten Kirchengemeinden die Klage beim Oberverwaltungsgericht zu (Staatsges., Art. IV, §. 4). Auf die Nachforderung und Verjährung von Kirchensteuern finden die Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes sinngemäß Anwendung (§. 23).

b) Die Kreissynode[1] hat ein selbständiges Besteuerungsrecht nur zur Beschaffung der durch sie verursachten Kosten, soweit nicht andere Mittel für diesen Zweck gewidmet sind und die Einkünfte ihres eigenen Vermögens nicht ausreichen (K. G. u. S. O., §§. 71, 72). Sie verteilt diese Kosten durch Beschluß auf die zu ihrem Verbande gehörigen Kirchengemeinden (K. G. u. S. O., §§. 53, Nr. 7, 71, 72, Abs. 2; rhein.-westf. K. O., §§. 17e, 135; Ges. v. 3. Juni 1876, Art. 2[3], 15, Abs. 3; 11, Abs. 1) nach Maßgabe der Einkommensteuer unter Berücksichtigung auch des Patrons nach einem von der Kreissynode selbst sachgemäß festzusetzenden Verteilungsfuß in der Regel für 3 Jahre (Rev. Instr. zur K. G. u. S. O. v. 25. Jan. 1882, Nr. 55; Erl. d. O. K. R. v. 5. Juni 1877, K. G. u. V. Bl. 1876/77, 135; v. 10. Okt. 1877, K. G. u. V. Bl. 214; v. 28. Juni 1881, K. G. u. V. Bl. 49; v. 17. April 1883, K. G. u. V. Bl. 60 ff.). Gegen den Verteilungsbeschluß steht den Kirchengemeinden binnen 21 Tagen Beschwerde an den Regierungspräsidenten, sodann weitere Beschwerde an den Oberpräsidenten zu (Ges. v. 3. Juni 1876, Art. 3; 15, Abs. 3; Verordn. v. 9. Sept. 1876, Art. III).[2]

---

[1] Giese, Kirchensteuerrecht, S. 287 f.; Schoen, Bd. II, S. 594 ff.

[2] Hohenzollern: Ges. v. 2. Juli 1898, Art. 3; Verordn. v. 25. Sept. 1897, Art. III.

c) Die Provinzialsynode[1] übt ein Besteuerungsrecht für provinzielle kirchliche Zwecke[2] und zur Deckung der Provinzialsynodalkosten (K. G. u. S. O. §§. 65, Nr. 7, 72, 74). Letztere werden mangels anderer dafür gewidmeter Mittel und mangels eigener Vermögenseinkünfte auf die Kreissynoden repartiert (K. G. u. S. O., §§. 71, 72; rhein.-westf. K. O., §. 135). Umlagebeschlüsse betreffend neue kirchliche Ausgaben zu provinziellen Zwecken bedürfen der Zustimmung des Konsistoriums und der Bestätigung[3] durch den Oberpräsidenten, gegen dessen Verfügung die Beschwerde an den Minister der geistlichen Angelegenheiten stattfindet (K. G. u. S. O., §. 65, Nr. 7; Ges. v. 3. Juni 1876, Art. 10, Nr. 3; 11, Abs. 2; Verordn. v. 9. Sept. 1876, Art. II). Die Gesamtsumme der zu provinziellen Zwecken zu beschließenden Umlagen darf 1% der Gesamtsumme der Staatseinkommensteuer der zur evangelischen Landeskirche gehörigen Bevölkerung nicht übersteigen (Ges. v. 3. Juni 1876, Art. 16; Staatsges. v. 28. Mai 1894, §. 4; Kirchenges. v. 2. Sept. 1880). Sämtliche Umlagen der Provinzialsynode auf die Kreissynoden erfolgen nach einer Matrikel, welche vorläufig vom Konsistorium, endgültig von der Provinzialsynode unter Zustimmung des Konsistoriums aufzustellen und vom Oberpräsidenten zu bestätigen ist (widrigenfalls Beschwerde an den Minister zusteht). (Ges. v. 3. Juni 1876, Art. 11, 15, Abs. 3; K. G. u. S. O., §. 65, Nr. 7, §. 72; rhein.-westf. K. O., §. 135; Verordn. v. 9. Sept. 1876, Art. II). Die Etatsperiode ist dreijährig.

d) Die Generalsynode[4] übt ein Besteuerungsrecht für landeskirchliche Zwecke und zur Deckung der Generalsynodalkosten (G. S. O., §§. 14, 38, 40). Letztere werden mangels anderer dafür gewidmeter Mittel auf die Provinzialsynoden repartiert (G. S. O., §. 38; Ges. v. 3. Juni 1876, Art. 20). Die Bewilligung neuer Ausgaben für landeskirchliche Zwecke, soweit sie durch Umlagen auf die Kirchenkassen oder Kirchengemeinden gedeckt werden sollen, erfolgt im Wege der kirchlichen Gesetzgebung (G. S. O., §. 14; Ges. v. 3. Juni 1876, Art. 14). Dabei bedarf es einer zweimaligen Beratung und Beschlußfassung in der Generalsynode (G. S. O., §. 32, Abs. 4). Kirchengesetze, durch welche neue Ausgaben für landeskirchliche Zwecke bewilligt werden, bedürfen, bevor sie dem Könige zur Sanktion vorgelegt werden, der Zustimmung des Staatsministeriums (Ges. v. 3. Juni 1876, Art. 15, Abs. 1). Die Gesamtsumme der Umlagen für provinzielle und landeskirchliche Zwecke darf zusammen (abgesehen von den Synodalkosten) 6%[5] der Gesamtsumme der Staatseinkommensteuer der zur evangelischen Landeskirche gehörigen Bevölkerung nicht übersteigen. Kirchengesetze, welche diesen Prozentsatz doch übersteigen, bedürfen der Bestätigung durch ein Staatsgesetz. Wieviel von den innerhalb jener Grenzen zulässigen Umlagen durch die Provinzialsynode und wieviel durch die Generalsynode ausgeschrieben werden darf, sollte durch landeskirchliches Gesetz bestimmt werden (Ges. v. 3. Juni 1876, Art. 16); das Kirchengesetz betreffend die Ausschreibung von Umlagen für provinzielle und landeskirchliche Zwecke v. 2. Sept. 1880 hat 1% an die Provinzialsynode überwiesen. Die der Generalsynode danach zufallenden 5% sind heute bereits erheblich überschritten worden.[6] Seit dem Inkrafttreten (1. April 1908) der neuen Kirchengesetzgebung des Jahres 1909 zur Besserung der wirtschaftlichen Lage der Geistlichen und ihrer Angehörigen werden für landeskirchliche Zwecke $7\frac{1}{2}$%, zuzüglich des den Provinzialsynoden zustehenden 1%, also im ganzen $8\frac{1}{2}$% der von den Mit-

---

[1] Giese, Kirchensteuerrecht, S. 288 ff.; Schoen, Bd. II, S. 596.

[2] Über diesen Begriff Giese, a. a. O., S. 289; Entsch. des O. V. G. v. 26. Mai 1899, Bd. XXXVI, S. 190 ff.

[3] Diese Bestätigung ist insbes. zu versagen, wenn Bedenken hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit des Beschlusses, der Angemessenheit des Verteilungsfußes oder der Leistungsfähigkeit des Bezirkes bestehen.

[4] Giese, Kirchensteuerrecht, S. 290 ff.; Schoen, Bd. II, S. 597.

[5] Seit Staatsges. v. 28. Mai 1894, §. 4; früher: 4%.

[6] Die zur Bewilligung des die 5% übersteigenden Prozentsatzes erforderliche staatsgesetzliche Bestätigung erteilte das Staatsgesetz, betr. die Pfarrbesoldung, das Ruhegehaltswesen und die Hinterbliebenenfürsorge für die Geistlichen der evangel. Landeskirchen v. 26. Mai 1909, Art. 1 und 5, in der Form, daß es die für die Alterszulagekasse, die Ruhegehaltskasse und den Pfarrwitwen- und -waisenfonds zu erhebenden allgemeinen kirchlichen Umlagen als auf den staatsgesetzlich für allgemeine Umlagen in den Landeskirchen festgesetzten Höchstbetrag (Altpreußen: 5% bzw. 6%) nicht zur Anrechnung kommend bezeichnete. Giese, Kirchensteuerrecht, S. 291 f.

gliedern der evangelischen Landeskirche in Altpreußen zu zahlenden Staatseinkommensteuer in Anspruch genommen.[1] Sämtliche Umlagen der Generalsynode sind nach Maßgabe der bezeichneten Staatseinkommensteuer, und zwar nach dem Sollbetrage des Umlagejahres auf die Provinzen der Landeskirche einschließlich der Kreissynode Hohenzollern (Kirchengef. v. 19. Sept. 1898, Art. II; Staatsgef. v. 21. Sept. 1898, Art. 3) zu verteilen (G. S. O., §. 14, Abs. 3; Kirchengef. v. 2. Sept. 1880 betreffend die Verteilung der Generalsynodalkosten und der landeskirchlichen Umlagen auf die einzelnen Provinzen, K. G. u. V. Bl. 133), welche sie sodann in der oben dargelegten Weise weiter verteilen (Gef. v. 3. Juni 1876, Art. 3, 15). Die Ausschreibung der nach der Kirchengesetzgebung des Jahres 1909 (zur Besserung der wirtschaftlichen Lage der Geistlichen usw.) zu verteilenden landeskirchlichen Umlagen erfolgt durch den Oberkirchenrat ohne Mitwirkung des Generalsynodalvorstandes.[2] Im übrigen geschieht die Verteilung der landeskirchlichen Umlagen nach einem Maßstab, der vorläufig durch eine vom Staatsministerium gegenzuzeichnende königliche Verordnung aufgestellt, endgültig zwischen der Generalsynode und dem Oberkirchenrat vereinbart wird. Diese endgültige Vereinbarung bedarf, ehe sie dem König zur Sanktion vorgelegt wird, der Zustimmung des Staatsministeriums (G. S. O., §. 14, Abs. 2; Gef. v. 3. Juni 1876, Art. 15). Für die weitere Verteilung ist diese Matrikel nicht maßgebend; es besteht also keine Gewähr, daß dasselbe Verhältnis bei der Unterverteilung bestehen bleibt.[3] Diese Matrikel wird für je eine Provinzialsynodalperiode (3 Jahre) aufgestellt und jeweils durch Runderlaß des Oberkirchenrats zwecks Aufnahme in die Provinzialsynodalkassenetats bekannt gemacht.

4. Nach den Grundsätzen des Allgemeinen Landrechts[4] hatte nur die örtlich organisierte „Kirchengesellschaft" juristische Persönlichkeit, nicht auch die Gesamtkirche. Heute besitzen sowohl letztere als auch die übrigen Synodalverbände die Rechtsfähigkeit. Diejenige der evangelischen Landeskirche als solcher ergibt sich aus dem Gesetz v. 3. Juni 1876. Nach Art. 19 daselbst erfolgt die Vertretung der evangelischen Landeskirche in ihren vermögensrechtlichen Angelegenheiten durch den Evangelischen Oberkirchenrat unter Mitwirkung des Generalsynodalvorstandes; schriftliche Willenserklärungen, welche die Landeskirche Dritten gegenüber rechtlich verpflichten, bedürfen in ihrer Ausfertigung des Vermerks, daß der Generalsynodalvorstand bei dem Beschluß mitgewirkt hat, der Unterschrift des Präsidenten des Evangelischen Oberkirchenrats oder seines Stellvertreters und der Beidrückung des Amtssiegels.[5] Die Rechtsfähigkeit der Provinzial- und Kreissynodalverbände folgt aus dem Kirchengesetz v. 16. Juni 1895 betreffend die Vertretung der Kreis- und Provinzialsynodalverbände in vermögensrechtlichen Angelegenheiten und dem zugehörigen Staatsgesetz v. 18. Juni 1895 (G. S. 271). Diese Vertretung der Provinzialgemeinde erfolgt durch das Konsistorium unter Mitwirkung des Provinzialsynodalvorstandes, der Kreisgemeinde durch den Kreissynodalvorstand; schriftliche Willenserklärungen, die Dritten gegenüber bindend sein sollen, bedürfen bei der Provinzialgemeinde in der Ausfertigung des Vermerks, daß der Provinzialsynodalvorstand bei dem Beschlusse mitgewirkt hat, der Unterschrift des Konsistorialpräsidenten oder seines Vertreters und der Beidrückung des Amtssiegels, bei der Kreisgemeinde der Unterschrift des Kreissynodalvorsitzenden oder seines Stellvertreters und zweier Mitglieder des Vorstandes sowie der Beidrückung des Amtssiegels (Kirchengef., §§. 1, 2; Staatsgef., Art. 1, 2).[6] Juristische

---

[1] Über die Verteilung dieser $7\frac{1}{2}$ % vgl. Giese, a. a. O., S. 293 ff.

[2] Pfarrbesoldungsgef. v. 26. Mai 1909, §. 17, Abs. 2; Ruhegehaltsordnung v. 26. Mai 1909, §. 10, Abs. 2; Kirchengef., betr. Witwen- und Waisenfürsorge v. 26. Mai 1909, §. 4; Meurer, Das Gehaltsrecht der Pfarrer in Preußen, 1910; Kommentar zu den Gesetzen von v. Rohrscheidt[3], 1909, und Loycke, 1908; vgl. auch Loycke im Preuß. Pfarrarchiv, Bd. I, S. 5 ff.

[3] Entsch. des O. V. G. v. 11. Nov. 1882, Bd. IX, S. 93 ff.; Erlaß des Ev. O. K. R. v. 12. Mai 1883, K. G. u. V. Bl., S. 62.

[4] Über die Frage nach dem Eigentümer des Kirchengutes nach A. L. R. besonders Hübler, Der Eigentümer des Kirchengutes, 1868, und Stutz in der Festgabe für Hübler, 1905.

[5] Vgl. Motive zu Art. 17 des Entw. des späteren Gef. v. 3. Juni 1876 (Stenogr. Ber. des A. H. 1876, Anl. Bd. I, Nr. 31, S. 338, Sp. 1) und Erklär. des Min. Falk in der Sitz. des A. H. v. 30. Mai 1876 (Stenogr. Ber. 1876, Bd. III, S. 1888, Sp. 2).

[6] Schoen, Bd. I, S. 385, 409; Giese, a. a. O., S. 507 f.

Persönlichkeit besitzen endlich die Kirchengemeinden, und zwar sowohl die Einzelkirchengemeinden als auch die Gesamtkirchengemeinden (Parochialverbände und Berliner Stadtsynode)[1]; ihre Vertretung erfolgt durch den Gemeindekirchenrat (das Presbyterium[2]) bzw. die Verbandsvertretung (den geschäftsführenden Ausschuß der Berliner Stadtsynode).[3]

5. Um die Selbständigkeit der evangelischen Landeskirche in der Verwaltung ihrer Angelegenheiten zu verwirklichen, bedurfte auch das Aufsichtsrecht des Staates einer neuen, genauen Regelung, da sonst die Aufsicht des Staates in der Gestalt, wie sie in dem bisherigen Recht begründet und nach richtiger Auffassung durch Art. 15 der Verfassungsurkunde keineswegs beseitigt worden war, in Kraft und füglich die evangelische Landeskirche einer mit der berechtigten Selbständigkeit nicht in Einklang stehenden Aufsicht unterworfen geblieben wäre. Mit der der evangelischen Kirche einzuräumenden Selbständigkeit war ferner die bisherige Trennung der äußeren und inneren kirchlichen Angelegenheiten bezüglich der verwaltenden Organe nicht vereinbar, demgemäß die Zuständigkeit der kirchenregimentlichen Behörden, soweit dies die staatlichen Interessen gestatteten, um die sog. Externa zu erweitern, die Zuständigkeit der staatlichen Behörden aber entsprechend einzuschränken.[4] Daher hat das Gesetz v. 3. Juni 1876 in Art. 21, Abs. 1 die Verwaltung der Angelegenheiten der evangelischen Landeskirche, soweit solche bisher von dem Minister der geistlichen Angelegenheiten und den Regierungen geübt worden, auf den Evangelischen Oberkirchenrat und die Konsistorien als Organe der Kirchenregierung[5] übergehen lassen[6] und in Abs. 3 daselbst Veränderungen der kollegialen Verfassung dieser Organe der Genehmigung durch ein Staatsgesetz (G. S. O., §. 7, Nr. 5) unterstellt.[7] Aus dem grundsätzlichen und allgemeinen Ausdruck des Art. 21, Abs. 1 folgt, daß alle kirchlichen Angelegenheiten übergegangen sind, soweit nicht ausdrücklich und speziell in dem Gesetz selbst Vorbehalte für die Staatsbehörden gemacht sind; dies ist in den Art. 22 und 23 geschehen. Art. 22 bestimmt, daß in Beziehung auf die Patronatsverhältnisse, sowie auf die kirchlichen Angelegenheiten bei dem Militär und öffentlichen Anstalten in den Zuständigkeiten der Behörden durch das Gesetz v. 3. Juni 1876 nichts geändert wird. Art. 23 behält den Staatsbehörden nur folgende Gegenstände vor: a) die Anordnung und Vollstreckung der zur Aufrechterhaltung der äußeren kirchlichen Ordnung erforderlichen polizeilichen Vorschriften; b) die Regelung der streitigen Kirchen-, Pfarr- und Küstereibausachen, sowie die Vollstreckung der einstweiligen Entscheidungen in diesen Sachen; c) die Beitreibung kirchlicher Abgaben[8]; d) die Leitung der Kirchenbuchführung, soweit die Kirchenbücher noch zur Beurkundung des Personenstandes dienen; e) die Ausstellung von Attesten über das Vorhandensein derjenigen Tatsachen, welche den Anspruch auf Kostenfreiheit begründen; f) die Mitwirkung bei der Veränderung bestehender, sowie bei der Bildung neuer Pfarrbezirke; g) die Mitwirkung bei der Besetzung kirchenregimentlicher Ämter oder bei der Anordnung einer kommissarischen Verwaltung derselben; diese Mitwirkung bleibt in dem bisherigen Umfange bestehen, insbesondere hat die Anstellung der Mitglieder der kirchenregimentlichen Behörden unter Gegenzeichnung des Ministers der geistlichen Angelegenheiten zu erfolgen. — Außerdem hat das Gesetz in

---

[1] Giese, a. a. O., S. 505 f.

[2] Ges. v. 28. Juli 1891 (G. S. 332).

[3] Kirchengesetz v. 17. Mai 1895 nebst Staatsges. v. 18. Mai 1895 und Verordn. v. 20. Okt. 1896; für Rheinprovinz und Westfalen Kirchengesetz und Staatsges. v. 4. Juli 1904; Giese, a. a. O., S. 506 f.; Schoen, Bd. I, S. 377 ff.

[4] Motive zum Entw. des Ges. v. 3. Juni 1876 (Stenogr. Ber. des A. H. 1876, Anl. Bd. I, Nr. 31, S. 384 f., 389 ff.).

[5] Das diesen kirchlichen Regierungsbehörden zustehende kirchliche Aufsichtsrecht über die Vermögensverwaltung der Kirchengemeinden fand seine nähere Regelung in dem Kirchengesetz vom 18. Juli 1892 nebst dem Staatsges. v. 8. März 1893 (G. S. 21) und der königl. Verordn. v. 8. März 1893 (K. G. u. V. Bl., S. 12).

[6] Abs. 2 des Art. 21 fügt hinzu, daß der Zeitpunkt und die Ausführung des Überganges königl. Verordnung vorbehalten bleibe. Diese Verordnung ist am 5. Sept. 1877 (G. S. 1877, S. 215) ergangen.

[7] Das Ges. v. 28. Mai 1894 (§. 1) läßt die Bestimmungen des Art. 21 unberührt.

[8] Nach der königl. Verordn. v. 25. Sept. 1897 (G. S. 405) werden die Rechte des Staates in diesem Falle, soweit sie bezüglich der Vollstreckbarkeit der Beschlüsse über Gemeindeumlagen bis dahin von den Regierungen geübt wurden, durch den Regierungspräsidenten ausgeübt, gegen dessen Verfügung die Beschwerde an den Oberpräsidenten zusteht.

Art. 24 vorgeschrieben, in welchen Fällen die Beschlüsse der kirchlichen Organe zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung der staatlichen Aufsichtsbehörde bedürfen. Diese Fälle sind folgende: a) bei dem Erwerb, der Veräußerung oder der dinglichen Belastung von Grundeigentum; b) bei der Veräußerung von Gegenständen, welche einen geschichtlichen, wissenschaftlichen oder Kunstwert haben; c) bei Anleihen, soweit sie nicht bloß zu vorübergehender Aushilfe dienen und aus der laufenden Einnahme derselben Voranschlagsperiode zurückerstattet werden können; d) bei der Einführung und Veränderung von Gebührentaxen; e) bei der Errichtung neuer, für den Gottesdienst, die Geistlichen oder andere Kirchendiener bestimmter Gebäude; f) bei der Anlegung oder veränderten Benutzung von Begräbnisplätzen; g) bei der Ausschreibung, Veranstaltung oder Abhaltung von Sammlungen außerhalb der Kirchengebäude; h) bei einer Verwendung des kirchlichen Vermögens zu anderen als den bestimmungsmäßigen Zwecken; dagegen bedürfen Bewilligungen aus der Kirchenkasse an andere Gemeinden oder zur Unterstützung evangelischer Vereine und Anstalten, sofern dieselben einzeln 2 Proz. und im Gesamtbetrage eines Etatsjahres 5 Proz. der Solleinnahme nicht übersteigen, der Genehmigung der Staatsbehörde nicht. Auch bedürfen die kirchlichen Organe nach Art. 26 des Gesetzes zur Führung von Prozessen keiner Ermächtigung von seiten einer Staatsbehörde. Dagegen räumt der Art. 27 der Staatsbehörde ein weitgehendes allgemeines Aufsichtsrecht über die kirchliche Vermögensverwaltung ein. Dieser Artikel bestimmt nämlich in Abs. 1, daß die Staatsbehörde berechtigt ist, von der kirchlichen Vermögensverwaltung Einsicht zu nehmen, zu diesem Behuf die Etats und Rechnungen einzufordern, sowie außerordentliche Revisionen vorzunehmen und auf Abstellung der etwa gefundenen Gesetzwidrigkeiten durch Anwendung der gesetzlichen Zwangsmittel zu dringen. Ferner bestimmt Art. 27, Abs. 2 und 3, daß, wenn ein Gemeindekirchenrat oder eine Gemeindevertretung sich weigert, gesetzliche Leistungen, welche aus dem kirchlichen Vermögen zu bestreiten sind oder den Pfarreingesessenen obliegen, auf den Etat zu bringen, festzusetzen oder zu genehmigen, sowohl das Konsistorium als auch die Staatsbehörde unter gegenseitigem Einvernehmen befugt ist, die Eintragung in den Etat zu bewirken und die weiter erforderlichen Anordnungen zu treffen (Recht der sog. Zwangsetatisierung). Wenn die Gemeindeorgane die Gesetzwidrigkeit der beanstandeten Posten oder die Verpflichtung zu der auf Anordnung des Konsistoriums und der Staatsbehörde in den Etat eingetragenen Leistungen bestreiten, so entscheidet auf Klage der Gemeindeorgane im Verwaltungsstreitverfahren das Oberverwaltungsgericht.[1]

§. 129.

B. Landeskirchen der neueren Provinzen.

Den im Jahre 1866 mit der preußischen Monarchie vereinigten Landesteilen wurde bei der Einverleibung ihre bisherige Kirchenverfassung belassen. Die Landeskirchen der neuen Gebietsteile blieben als solche unverändert fortbestehen. Sie haben auch heute noch mit der evangelischen Landeskirche der neun älteren Provinzen der Monarchie keinen organischen Zusammenhang und stehen deshalb nicht unter dem Evangelischen Oberkirchenrate, sondern unter dem Ministerium der geistlichen und Unterrichtsangelegenheiten. Das

[1] Art. 28 des Ges. v. 3. Juni 1876 überwies die Bestimmung der Staatsbehörden, welche die Rechte des Staates gegenüber der evangel. Landeskirche auszuüben haben, einer königl. Verordnung. Diese am 9. Sept. 1876 (G. S. 1876, S. 395, heutige Fassung v. 30. Jan. 1893, G. S., S. 10) ergangene Verordnung hat die Bestimmung darüber, welche Änderung in der Zuständigkeit der Staatsbehörden für die in Art. 23 des Ges. v. 3. Juni 1876 bezeichneten Rechte einzutreten habe, wieder einer besonderen Verordnung vorbehalten, welche am 5. Sept. 1877 (G. S. 1877, S. 215) ergangen ist, im übrigen in den Fällen des Art. 24 (oben im Text) zu a (bei Werten über 100000 ℳ), b, e, g (wenn die Sammlung in mehr als einer Provinz stattfinden soll), sowie in allen Fällen der Art. 24 und 27, Abs. 1, wenn die Rechte des Staates gegenüber dem Ev. O. K. R. geltend zu machen sind, den Min. d. geistl. Ang., in den Fällen des Art. 24 zu h (wenn die Sammlung in mehr als einem Regierungsbezirk stattfinden soll) den Oberpräsidenten, in allen übrigen Fällen der Art. 24 und 27 den Regierungspräsidenten als die zuständige staatliche Aufsichtsbehörde bezeichnet. Wegen Berlin vgl. die Verordn. v. 20. Juli 1904 (G. S. 190).

einzige Band, welches sie mit der altpreußischen Landeskirche verbindet, ist die Person des Königs, auf welchen das oberste Kirchenregiment der früheren Landesherren übergegangen ist und der das Kirchenregiment in jeder dieser Landeskirchen nach deren verfassungsmäßigen Bestimmungen ausübt.[1]

I. Provinz Hannover.

Das Landesverfassungsgesetz v. 6. Aug. 1840[2] sicherte in §. 63 der evangelischen und der römisch-katholischen Kirche ihre verfassungsmäßigen Rechte zu. §. 64 bestimmte, daß dem König kraft der ihm zustehenden Staatsgewalt über beide Kirchen das Oberaufsichts- und Schutzrecht gebühre. §. 65 fügte hinzu, daß die Anordnung der geistlichen Angelegenheiten[3] unter Oberaufsicht des Königs der in der Verfassung einer jeden der beiden Kirchen gegründeten Kirchengewalt überlassen bleibe. §. 23 des Gesetzes v. 5. Sept. 1848 betreffend Änderungen des Landesverfassungsgesetzes[4] verordnete sodann, daß die Rechte der Kirchengewalt in der evangelischen Kirche vom König, soweit es die Kirchenverfassung[5] mit sich brachte, unmittelbar oder mittelbar durch die Konsistorial- und Presbyterialbehörden unter königlicher Oberaufsicht ausgeübt werden. Der König kann über Abänderungen der bestehenden Kirchenverfassung nur mit einer von ihm zu berufenden Versammlung von geistlichen und weltlichen Personen, welche teils von ihm ernannt, teils von den Geistlichen und Gemeinden gewählt werden, beraten; einer solchen Beratung bedarf es auch dann, wenn vor Errichtung von Synoden für das ganze Königreich oder einzelne Landesteile neue Kirchenordnungen erlassen oder in wesentlichen Grundsätzen, namentlich in der Liturgie Veränderungen vorgenommen werden sollen. Auf Grund dieser Verfassungsbestimmungen hat in dem vormaligen Königreich Hannover der Landesherr die ihm in der evangelischen Kirche zustehende oberste Kirchengewalt teils unmittelbar, teils mittelbar durch die Konsistorien[6] ausgeübt. Über diesen Konsistorien stand das Ministerium der geistlichen und Unterrichtsangelegenheiten; unter ihnen wurde das Kirchenregiment durch Generalsuperintendenten und Kirchenkommissionen gehandhabt. Die schon in älteren Landesgesetzen, hernach in §. 23 des Gesetzes v. 5. Sept. 1848 erteilte Verheißung synodaler Einrichtungen und einer Mitwirkung der Synoden bei gewissen An-

[1] Über die Verfassung der neupreuß. Landeskirchen vgl.: Die politische Lage und die Zukunft der evangel. Kirche in Deutschland, Gotha 1867; Friedberg, Die evangel. und kathol. Kirche der neu einverleibten Länder in ihren Beziehungen zur preuß. Landeskirche und zum Staate, 1867; Die neuen evangel. Landesteile Preußens und die Union, 1867; v. H., Großpreußen und die Union der evangel. Kirche in Deutschland, 1867; Hinschius, Die evangel. Landeskirche in Preußen und die Einverleibung der neuen Provinzen, 1867; Hengstenberg in dessen Kirchenzeitung, 1866, Nr. 97, 98; 1867, Nr. 4; Die evangel. und die kathol. Kirche in den neuen Landesteilen, Königl. Preuß. Staatsanzeiger 1868, Nr. 294; Herrmann, in den Göttinger gelehrten Anzeigen 1867, Stück 14, S. 537; vor allem jetzt Schoen, Kirchenrecht, Bd. I, S. 93 ff. und die dort angeführte Literatur.

[2] G. S. für Hannover 1840, Abt. I, S. 141 ff.; zum folgenden: Lohmann, Kirchengesetze der evangel.-luther. Kirche des vormaligen Königreichs Hannover, 1871.

[3] Über den Kultus vgl. die Kirchenordnung des Herzogs Julius von 1569, die von 1615, die Lüneburger des Herzogs Friedrich von 1643, die Konsistorialausschreiben v. 10. Nov. 1769, betr. die Verbesserung des öffentl. Gottesdienstes, und v. 16. Jan. 1800, betr. Liturgica.

[4] G. S. für Hannover 1848, Abt. I, S. 261 ff. §. 23 trat an die Stelle des §. 66 des Landesverfassungsges. v. 6. Aug. 1840.

[5] Über die Verfassung der hannoverschen Kirche: Schlegel, Kurhannoversches Kirchenrecht, 6 Bde., 1801—06; Schlegel, Kirchen- und Reformationsgeschichte von Norddeutschland und den hannoverschen Staaten, Bd. II u. III, 1829 u. 1832; Spangenberg in Lipperts Annal. des Kirchenrechts, 1831—34, Heft 2, S. 20 ff.; Heft 3, S. 14 ff.; Heft 4, S. 65 ff.; Beste, Geschichte der braunschweigischen Landeskirche, 1889; Baustaedt, Handbuch für die kirchl. Verwaltung in der hannov. Landeskirche, 2 Bde., 1899; Schoen, Bd. I, S. 126 ff., bes. 137 ff. (dort weitere Literatur); Martens, Die hannov. Kirchenkomm., ihre Geschichte und ihr Recht, in Stutz' Kirchenrechtl. Abhandl., Heft 79/80, 1913.

[6] Es bestanden fünf Konsistorien: a) zu Hannover für die Fürstentümer Kalenberg, Grubenhagen mit dem Harz, Göttingen, Lüneburg, Hildesheim und die Grafschaften Hoya und Diepholz, b) zu Osnabrück für das Fürstentum Osnabrück (jedoch hatte die Stadt Osnabrück ein eigenes Konsistorium), c) zu Stade für die Herzogtümer Bremen und Verden, d) zu Otterndorf für das Land Hadeln, e) zu Aurich für Ostfriesland und Harlingerland. Diesen Konsistorien waren auch die reformierten Geistlichen in der Inspektion Bowenden, im Bremischen, in der Grafschaft Lingen und in Ostfriesland unterstellt. In den althannoverschen Provinzen existierte eine reformierte Konföderation oder Synode, welche unmittelbar unter dem Min. d. geistl. Ang. stand. In der Grafschaft Bentheim endlich gab es einen Oberkirchenrat.

ordnungen der landesherrlichen Kirchengewalt wurden zunächst nicht erfüllt.[1] Es bedurfte erst einer besonderen Veranlassung[2], um Presbyterien und Synoden einzuführen. Die Regierung setzte 1863 zur Vorbereitung einer Vorsynode eine Kommission ein und legte dieser den Entwurf einer Kirchenvorstands- und Synodalordnung vor.[3] Nach längeren Verhandlungen kam die Kirchenvorstands- und Synodalordnung für die evangelisch-lutherische Kirche des Königreichs Hannover v. 9. Okt. 1864[4] zustande. Dazu erging das Staatsgesetz v. 9. Okt. 1864 betreffend die Kirchenvorstands- und Synodalordnung.[5] Durch diese Gesetzgebung wurden Bezirkssynoden und eine Landessynode angeordnet, während die Zwischenstufe der Provinzialsynoden weiterer Entwicklung vorbehalten blieb. Die Bezirkssynoden bestehen unter dem Vorsitz des Bezirkssuperintendenten aus sämtlichen geistlichen Mitgliedern der Kirchenvorstände, einer gleichen Anzahl von Gemeindemitgliedern, welche von den weltlichen Mitgliedern der Kirchenvorstände aus ihrer Mitte gewählt werden, allen Pfarrgeistlichen und den Geistlichen der öffentlichen Anstalten des Bezirks, zwei evangelisch-lutherischen Volksschullehrern und höchstens zwei von der Kirchenregierung zu ernennenden Ortsbeamten. Ihr Zusammentritt erfolgt in der Regel alljährlich. Ihre Aufgabe besteht namentlich in der Aufsicht über die kirchlichen und sittlichen Zustände ihres Bezirkes, Handhabung der Disziplin über die Kirchenvorsteher und Entscheidung der Streitigkeiten über die Wahlen zu dem genannten Amte. Die Landessynode ist alle sechs Jahre zu berufen und durch jedesmalige neue Wahlen bzw. Ernennungen zusammenzusetzen. Sie besteht aus dem Präsidenten des Landeskonsistoriums, dem Abt zu Loccum, einem von der theologischen Fakultät der Universität Göttingen gewählten theologischen und einem vom Könige ernannten juristischen Professor dieser Universität, zwölf vom Könige ernannten Mitgliedern (geistlichen und weltlichen in gleicher Zahl) und endlich neunundzwanzig geistlichen und ebensovielen nichtgeistlichen Abgeordneten, welche von den Bezirkssynoden gewählt werden. Die Landessynode hat ihre Aufmerksamkeit auf die kirchlichen Zustände des Landes zu richten und durch Anträge und Beschwerden bei der Kirchenregierung, sowie durch Erledigung der von dieser gemachten Vorlagen auf den Gebieten der Verwaltung und Gesetzgebung das allgemeine kirchliche Interesse wahrzunehmen. Kirchliche Ausgaben, soweit sie den Gemeinden zur Last fallen, bedürfen der Genehmigung der Landessynode; Kirchengesetze werden unter ihrer Genehmigung erlassen, aufgehoben, abgeändert oder authentisch interpretiert, während der Kirchenregierung die Redaktion obliegt; diese darf ferner nur mit Genehmigung der Landessynode neue Katechismen, Agenden oder Gesangbücher einführen. Einem von der Landessynode gewählten Ausschusse aus drei geistlichen und drei weltlichen Mitgliedern gebührt teilweise in Verbindung mit dem Landeskonsistorium, welches auch in wichtigen Fragen das Gutachten des Ausschusses einzufordern hat, eine Reihe von Befugnissen bei Widerspruch der Gemeinden gegen die Bestellung der Pfarrer und Beurteilung der Rechtgläubigkeit der im geistlichen Amte stehenden Personen. Über den Provinzialkonsistorien steht das auf Grund des §. 57 der Kirchenvorstands- und Synodalordnung durch Verordnung v. 17. April 1866[6] errichtete Landeskonsistorium für die evangelisch-lutherische Kirche Hannovers, welches aus ordentlichen und außerordentlichen Mitgliedern zusammengesetzt ist. Ihm sind alle kirchlichen Behörden — mit Ausnahme ihrer Zuständigkeit für die reformierte Kirche — unterworfen, während es selbst dem Ministerium für die geistlichen Angelegenheiten unterstellt ist. Den Geschäftskreis des Landeskonsistoriums bilden diejenigen Angelegenheiten, welche das Bekenntnis und die Lehre der Kirche, die Seelsorge, den Kultus und die

[1] Über die von der hannoverschen Regierung veranlaßten vergeblichen Schritte zur Erfüllung dieser Verheißungen in den Jahren 1848—54 vgl. Lehzen, Hannovers Staatshaushalt, Bd. II, S. 286—288.

[2] Nämlich des Streites über die von der Regierung 1862 versuchte Einführung eines neuen Katechismus. Vgl. die Verordn. v. 14. April und 19. Aug. 1862, betr. den evangel.-luther. Katechismus (G. S. für Hannover 1862, Abt. I, S. 27, 349).

[3] Sander, Die Synodalfrage in bezug auf die evangel.-luther. Kirche im Königr. Hannover nach Geschichte und Recht, 1863.

[4] G. S. für Hannover, 1864, Abt. I, S. 413.

[5] Ebenda S. 437. Zur Ausführung der K. V. u. S. O. erging die Bekanntmachung des Kultusmin. v. 20. Okt. 1864 (a. a. O., S. 441), später die Bekanntmachung des preuß. Generalgouvernements v. 18. Jan. 1867 und die Bekanntmachung des Landeskonsistoriums v. 14. Aug. 1869.

[6] G. S. für Hannover 1866, Abt. I, S. 105.

Kirchenzucht betreffen, ferner Vorbildung, Prüfung und Ordination für das geistliche Amt, Anstellung und Entlassung der Geistlichen, Superintendenten und Generalsuperintendenten, deren Amtsführung, Fortbildung und Wandel. In allen diesen Angelegenheiten darf das Ministerium der geistlichen Angelegenheiten nur den Verfügungen des Landeskonsistoriums Einhalt tun, nicht aber eigene Anordnungen ohne sein im Erlasse zu erwähnendes Einverständnis treffen.[1] Dagegen müssen allgemeine Anordnungen des Landeskonsistoriums vor dem Erlaß dem Ministerium der geistlichen Angelegenheiten zur Einsicht vorgelegt werden. Bei Kompetenzkonflikten zwischen beiden Behörden oder bei Meinungsverschiedenheiten über Angelegenheiten, in welchen beide zuständig sind, muß auf Vortrag des Ministers der geistlichen Angelegenheiten die landesherrliche Entscheidung eingeholt werden; doch ist bei Gefahr im Verzuge das Ministerium der geistlichen Angelegenheiten zu vorläufigen Anordnungen befugt.

Bei der Einverleibung des Königreichs Hannover im Jahre 1866 war die Kirchenvorstands- und Synodalordnung v. 9. Okt. 1864 nebst dem Staatsgesetz v. 9. Okt. 1864 nur erst so weit zur Ausführung gebracht, daß im ganzen Lande die Umbildung der Kirchenvorstände beendet war. Die preußische Staatsregierung erließ durch den Minister der geistlichen Angelegenheiten alsbald Anweisungen, auf Grund des Gesetzes v. 9. Okt. 1864 unverzüglich mit der Bildung von Bezirkssynoden und demnächst der Landessynode vorzugehen. Infolgedessen ist im Jahre 1868 der größte Teil der Bezirkssynoden und im Jahre 1869 der Rest gebildet worden und ins Leben getreten; im Herbst des Jahres 1869 trat auch die Landessynode zusammen.[2] Im übrigen blieb die Kirchenverfassung in der Provinz[3] zunächst unberührt.[4]

Erst zu Beginn der achtziger Jahre wurde, und zwar zunächst für die reformierte Kirche der Provinz, zu einer Reform des überkommenen Rechtes geschritten. Der Allerh. Erlaß v. 4. Mai 1881[5] genehmigte die Berufung einer außerordentlichen Synode zur Beratung einer Kirchengemeinde- und Synodalordnung. Die Verordnung v. 4. Mai 1881[6] traf nähere Bestimmungen über Zusammensetzung und Zuständigkeit dieser außerordentlichen Synode. Aus den Arbeiten[7] dieser Synode ging die durch Allerh. Erlaß vom 12. April 1882

[1] Insbes. gebührt dem Min. d. geistl. Ang. nicht mehr die Entscheidung in Disziplinarsachen der Geistlichen als höhere Instanz, vorbehaltlich jedoch der nach §. 74 des Landesverfassungsges. v. 6. Aug. 1840 erforderlichen Bestätigung.

[2] Hierüber Erklär. des Regierungskommissars, Unterstaatssekretärs Lehnert, in der Sitz. des A. H. v. 23. Febr. 1868 (Stenogr. Ber. des A. H. 1867—68, Bd. II, S. 1082 f.), und Erklär. des Min. d. geistl. Ang. in der Sitz. des A. H. v. 11. Dez. 1868 (a. a. O., 1868—69, Bd. I, S. 648) und in der Sitz. v. 27. Nov. 1869 (a. a. O., 1869—70, S. 831 f.). — Im A. H. ist die Ansicht des Min. d. geistl. Ang., daß die Ausführung des hannoverschen Ges. v. 9. Okt. 1864 dazu ausreiche, für die jetzige Provinz Hannover die in Art. 15 der Verf. Urk. v. 13. Jan. 1850 der evangel. Kirche zugesicherte Selbständigkeit in der Ordnung und Verwaltung ihrer Angelegenheiten herbeizuführen, von mehreren Seiten in Abrede gestellt worden. Vgl. insbes. die Äußerungen der Abgeordn. Richter und Techow in den Stenogr. Ber. des A. H. 1867—68, Bd. II, S. 1079, 1085 und den von ersterem gestellten, aber zurückgezogenen Antrag auf „Herstellung einer verfassungsmäßigen Kirchenregierung für die evangel. Kirche der neuen und alten Provinzen" (a. a. O., S. 1079, 1084), ferner die Äußerungen des Abgeordn. Waldeck, a. a. O., S. 1087 ff., und des Abgeordn. Miquel, a. a. O., S. 1090 f. — Über die 1869 erfolgte Einberufung der Landessynode vgl. die Verfügung des hannoverschen Landeskonsistoriums v. 14. Aug. 1869, betr. die Ausführung der hannoverschen Landessynodalordnung v. 9. Okt. 1864 (Amtsbl. der Provinz Hannover, Jahrg. 1869, Stück 34, S. 388). Durch die Bekanntmachung des Landeskonsistoriums v. 1. Okt. 1869 (a. a. O., Stück 41, S. 486) ist die Einberufung erfolgt.

[3] Für das der Provinz Hannover einverleibte, vom Großherzog von Oldenburg an Preußen abgetretene Jadegebiet bestimmte §. 6 des Ges. v. 23. März 1873, betr. den Rechtszustand des Jadegebietes (G. S. 1873, S. 107 ff.), daß die Einführung der auf die Regelung des Kirchenwesens bezüglichen, in Ostfriesland und dem Harlingerlande geltenden Gesetze, Verordnungen und sonstigen Vorschriften ausgeschlossen und einem besonderen Gesetze vorbehalten bleibe. Das Jadegebiet wurde im Jahre 1882 dem Konsistorialbezirk Aurich zugewiesen und die 1883 gebildete lutherische Kirchengemeinde Wilhelmshaven 1885 der lutherischen Provinzialkirche angeschlossen. Durch das Ges. v. 10. März 1882 (G. S. 1882, S. 17) und das Kirchenges. v. 28. Okt. 1885 (G. S. 1885, S. 353) wurden daselbst alle für das ehemalige Fürstentum Ostfriesland bzw. den Konsistorialbezirk Aurich erlassenen kirchenrechtl. Vorschriften einschl. der K. V. u. S. V. v. 1864 in Kraft gesetzt. Schoen, Bd. I, S. 141[3].

[4] Vgl. noch §. 27 des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung v. 30. Juli 1883 (G. S. 195).

[5] G. S. 1881, S. 285.

[6] Ebenda S. 286 ff.

[7] Raydt und Dirksen, Bericht über die Verhandl. der außerordentl. Synode (Vorsynode Nov.-Dez. 1881) für die evangel.-reform. Gemeinden der Provinz Hannover, unter Benutzung

verkündete[1], durch Staatsgesetz vom 6. Aug. 1883[2] bestätigte „Kirchengemeinde- und Synodalordnung für die evangelisch-reformierte Kirche der Provinz Hannover" hervor.[3] Diese Kirchengemeinde- und Synodalordnung bestellte als Selbstverwaltungsorgane der Kirchengemeinden die Kirchenräte und die Gemeindevertretungen; Organe der Synodalbezirke sind die Bezirkssynode und der Bezirkssynodalvorstand; den Abschluß nach oben bildet die Gesamtsynode, welche aus dem reformierten Generalsuperintendenten, aus den von den Bezirkssynoden zu wählenden geistlichen und weltlichen Abgeordneten und aus fünf vom Landesherrn zu berufenden Mitgliedern besteht; die Synode wählt einen Vorstand, der sich aus dem Vorsitzenden und je einem geistlichen und weltlichen Beisitzer zusammensetzt. Endlich wurde durch Allerh. Erlaß v. 20. Febr. 1884[4] das Konsistorium zu Aurich zur reformierten Zentralkirchenbehörde der Provinz erhoben und dieser die Zuständigkeiten des Oberkirchenrats zu Nordhorn und der Konsistorien zu Osnabrück, Stade und Hannover bezüglich der kirchlichen Verwaltung der ihnen bisher unterstellten evangelisch-reformierten Gemeinden übertragen. Damit war die Verfassung der evangelisch-reformierten Kirche der Provinz zum Abschluß gelangt.[5]

Die Kirchenverfassung der evangelisch-lutherischen Kirche der Provinz Hannover erfuhr, nachdem bereits durch Allerh. Erlaß v. 13. April 1885[6] die konsistorialen Kompetenzen des Magistrats zu Osnabrück und des Klosters Loccum beseitigt und die Konsistorien zu Osnabrück und Otterndorf aufgehoben[7] waren, einige Änderungen durch das Gesetz v. 6. Mai 1885[8], welches die Ausübung der Rechte des Staates, soweit sie bisher von konsistorialen Behörden wahrgenommen waren, entsprechend der Regelung in der altpreußischen Landeskirche den Staatsbehörden überwies. Spätere Ergänzungen der im übrigen unverändert fortgeltenden Kirchenvorstands- und Synodalordnung v. 9. Okt. 1864 brachten das Kirchengesetz betreffend die Vertretung der evangelisch-lutherischen Kirche der Provinz Hannover und ihrer Bezirkssynodalverbände in vermögensrechtlichen Angelegenheiten v. 24. Mai 1900 nebst Staatsgesetz v. 25. Mai 1900[9], das Kirchengesetz betreffend die Bildung von Gesamtverbänden in der evangelisch-lutherischen Kirche der Provinz Hannover v. 7. Juni 1900 nebst Staatsgesetz v. 8. Juni 1900[10], endlich das Kirchengesetz betreffend die Erhebung von Kirchensteuern in den Kirchengemeinden und Gesamtverbänden der evangelisch-lutherischen Kirche der Provinz Hannover v. 10. März 1906 nebst Staatsgesetz v. 22. März 1906.[11]

II. Provinz Schleswig-Holstein.

In den Herzogtümern Schleswig und Holstein[12] standen die unglückliche politische

---

amtlicher Quellen, Aurich. Kommentar zur K. G. u. S. O., in E. Giese, Kirchengesetz der evangel.-reform. Kirche der Provinz Hannover, 1902, S. 1 ff.

[1] G. S. 1882, S. 224; Ausführungserlaß v. 28. April 1884 (K. G. Bl. S. 33).

[2] G. S. 1883, S. 295; Novelle vom 14. Juli 1895 (G. S. 1895, S. 283); Ausführungsverordn. v. 25. Juli 1884 (G. S. 319), bzw. 30. Jan. 1893 (G. S. 10).

[3] Über die Wirkung des Erlasses dieser K. G. u. S. O. auf den reform. Cötus vgl. Schoen, Bd. I, S. 140.

[4] G. S. 1884, S. 77; Schoen, Bd. I, S. 140.

[5] Weiteren Ausbau erfuhr diese Verfassung durch das Kirchengesetz, betr. die Erhebung von Kirchensteuern in den Kirchengemeinden der evangel.-reform. Kirche der Prov. Hannover v. 10. März 1906 nebst Staatsgesetz v. 22. März 1906 (G. S. 41) und Verordn. v. 23. März 1906 (G. S. 54).

[6] G. S. 1885, S. 138.

[7] Das Konsistorium zu Stade wurde durch Allerh. Erlaß vom 8. Dez. 1902 (G. S. 1902, S. 337) aufgehoben; seine Geschäfte gingen auf das Konsistorium in Hannover über.

[8] G. S. 1885, S. 135; Ausführungsverordn. v. 24. Juni 1885 (G. S. 274), bzw. 30. Jan. 1893 (G. S. 10).

[9] G. S. 1900, S. 143, 145.

[10] G. S. 1900, S. 271, 273; Verordn. v. 1. Okt. 1900 (G. S. 359).

[11] G. S. 1906, S. 23, 41; Verordn. v. 23. März 1906 (G. S. 54).

[12] Über die frühere Verfassung der evangel.-luther. Kirche in Schleswig-Holstein: Matthiae, Beschreibung der Kirchenverfassung in den Herzogtümern Schleswig und Holstein, 2 Tle., 1778 und 1786; Laß, Anleitung zur Kenntnis der landesherrl. Verordn. in Kirchensachen[3], 1768; Johannsen, Versuch, das kanonische Recht, insofern es für die Protestanten brauchbar ist, mit den eigenen Worten der Kirchengesetze für die Herzogtümer Schleswig und Holstein zu belegen, 3 Bde., 1804; Callisen, Abriß des Wissenswürdigsten aus den den Prediger und sein Amt in den Herzogtümern Schleswig und Holstein betreffenden Verordnungen[3], 1843; Christiansen, Handbuch zur Orientierung über die in der Provinz Schleswig-Holstein in den Jahren 1865—71 im Kirchen-, Schul- und Armenwesen edierten Gesetze, Verfügungen und oberlichen Erlasse, 1872; Falck, Handbuch des schlesw.-holst.

Lage des Landes und die beständigen Landteilungen der Entwicklung der kirchlichen Verhältnisse hindernd entgegen. Die Vorschriften der schleswig-holsteinschen Kirchenordnung vom Jahre 1542[1] sind nur kurze Zeit unverändert in Geltung gewesen. Nur zeitweise hat eine kirchliche Vereinigung der verschiedenen Lande stattgefunden. Seit dem Jahre 1636 wurden zwei Generalsuperintendenten bestellt und Landoberkonsistorien angeordnet; seit 1646 wurden geistliche Synoden abgehalten, welche jedoch später wieder eingingen.

Während der dänischen Herrschaft war von einer kirchlichen Verbindung der beiden Herzogtümer keine Rede. Der König von Dänemark als Landesherr übte sein Kirchenregiment zunächst durch ein ihm unmittelbar referierendes und vorschlagendes, auch seine Entschließungen unmittelbar empfangendes Kollegium, die schleswig-holsteinsche, später schleswig-holstein-lauenburgische Kanzlei in Kopenhagen aus; unter den Mitgliedern dieser Behörde befand sich kein Geistlicher, doch wurden die Entscheidungen und Gesetze in der Regel erst auf den Bericht der kirchlichen Behörden erlassen. Im Jahre 1834 wurden die bis dahin vereinten obersten Verwaltungs- und Gerichtsbehörden[2] auch für kirchliche Angelegenheiten getrennt; die Verwaltungsgeschäfte gingen auf die unter der Kanzlei und in ziemlicher Abhängigkeit von ihr stehende neuerrichtete schleswig-holsteinsche Provinzialregierung auf Gottorf über. Ihr waren die zahlreichen unteren Kirchenbehörden (Kirchenvisitatoren, Konsistorien) unterstellt, welche die spezielle Aufsicht und Verwaltung über das Kirchen-, Schul- und Armenwesen ihres Distrikts auszuüben hatten. Die Teilnahme der Gemeinden am Kirchenregiment äußerte sich in den Städten namentlich darin, daß Schulkollegien bestanden, welche aus den Predigern, einigen Magistratspersonen und meistens auch den Schulvorstehern zusammengesetzt waren, und daß, wie auch auf dem Lande, Schul- und Armenvorstände und für die kirchliche Vermögensverwaltung sog. Kirchenjuraten dem Pfarrer zur Seite traten.[3] Im Jahre 1848 ging sowohl die schleswig-holsteinsche Provinzialregierung als auch die schleswig-holstein-lauenburgische Kanzlei in den neuerrichteten „Ministerien für das Herzogtum Schleswig und die Herzogtümer Holstein und Lauenburg" auf.[4]

Nach der Einverleibung der beiden Herzogtümer in die preußische Monarchie wurde zunächst durch die Verordnung v. 26. Juni 1867[5] die noch bestehende geistliche Gerichtsbarkeit aufgehoben, sodann durch die Verordnung v. 24. Sept. 1867[6] für die Provinz ein evangelisch-lutherisches Konsistorium in Kiel errichtet, welches unter Leitung eines weltlichen Vorsitzenden aus den beiden für Holstein und Schleswig fungierenden Generalsuperintendenten und einer Anzahl von geistlichen und weltlichen Räten aus beiden Bezirken gebildet wurde. Der Wirkungskreis des Konsistoriums begreift im allgemeinen die Beaufsichtigung und Leitung der gesamten evangelisch-lutherischen Kirchenangelegenheiten in der Provinz, soweit nicht nach den den Geschäftskreis der Regierungen normierenden gesetzlichen Bestimmungen[7] einzelne Gegenstände und Angelegenheiten dieser Art dem amtlichen Wirkungskreise dieser letzteren[8] überwiesen sind. Es untersteht dem Minister der geistlichen Angelegenheiten, an welchen in Fällen, welche über die Kompetenz des Konsistoriums hinausgehen, zu berichten ist.[9] Durch den Allerh. Erlaß v. 16. Aug.

Privatrechts, Bd. III, §§. 119—134; Jensen, Schlesw.-holst. Kirchengeschichte, 1878; Mommsen-Chalybaeus, Die K. G. u. S. O. für Schleswig-Holstein, mit Kommentar, 1878; Schoen, Bd. I, S. 93 ff.

[1] Im Auszuge bei Richter, Evangel. Kirchenordnungen des 16. Jahrh., Bd. I, S. 353 ff.; vgl. Schoen, Bd. I, S. 94[3].

[2] Die beiden Obergerichte oder Oberkonsistorien zu Gottorf und Glückstadt.

[3] Vgl. hierüber sowie über abweichende (freiere) Verfassung in den Probsteien Norder- und Süderdithmarschen: Friedberg, Die evangel. und die kathol. Kirche der neu einverleibten Länder, S. 30 ff.

[4] Schoen, Bd. I, S. 101.

[5] G. S. 1867, S. 1073.

[6] G. S. 1867, S. 1669.

[7] Nämlich nach der Instr. v. 23. Okt. 1817, der Kab. O. v. 31. Dez. 1825, der Verordn. v. 27. Juni 1845 und den diese erläuternden, ergänzenden und abändernden Bestimmungen.

[8] Jetzt der für die ganze Provinz gemeinschaftlichen Regierung zu Schleswig (Allerh. Erlaß v. 20. Juni 1868, G. S. 1868, S. 620).

[9] §. 3 der Verordn. v. 24. Sept. 1867 bestimmte in dieser Beziehung, daß für die Kompetenz des Konsistoriums im Verhältnis zu dem Min. d. geistl. Ang. die in der vorigen Anm. erwähnten Verordnungen maßgebend sein sollten, daß dagegen durch dieselben in den amtlichen Befugnissen der Generalsuperintendenten, der Kirchenpröpste, der Kirchenvisitatorien, der Kirchenpatrone, Kirchenkollegien und Gemeinden vorläufig nichts geändert werde. Vgl. jedoch die

1869[1] wurde eine „Gemeindeordnung für die evangelisch-lutherischen Kirchengemeinden in der Provinz Schleswig-Holstein" publiziert und der Minister der geistlichen Angelegenheiten angewiesen, diese durch das Konsistorium zur Ausführung zu bringen. Die Gemeindeordnung ordnet als Verwaltungsorgane der einzelnen Kirchengemeinden Kirchenvorstände und Gemeindevertretungen an und trifft nähere Bestimmungen über ihren Wirkungskreis und ihre Befugnisse. Der Allerh. Erlaß v. 16. Aug. 1869 bestimmte ferner, daß nach Herstellung einer rechtlich geordneten Vertretung der Kirchengemeinden eine aus Abgeordneten der Geistlichen und der Kirchenvorstände zusammengesetzte außerordentliche Provinzialsynode berufen werden solle, um die weiteren zur Ausführung des Art. 15 der Verfassungsurkunde erforderlichen Maßnahmen für die Provinz Schleswig-Holstein zu beraten. Nach Einführung der kirchlichen Gemeindeordnung wurde durch den Allerh. Erlaß v. 9. Aug. 1871[2] die Berufung einer außerordentlichen Provinzialsynode genehmigt und zugleich über ihre Zusammensetzung und Zuständigkeit näheres bestimmt. Der von dieser außerordentlichen Provinzialsynode beratenen[3] „Kirchengemeinde- und Synodalordnung für die evangelisch-lutherische Kirche der Provinz Schleswig-Holstein mit Ausschluß des Kreises Herzogtum Lauenburg" erteilte der König am 4. Nov. 1876[4] „kraft der ihm als Träger des landesherrlichen Kirchenregiments zustehenden Befugnisse" seine Sanktion und verkündete sie als kirchliche Ordnung[5] mit dem Bemerken, daß „die Änderungen, welche durch die neue Ordnung herbeigeführt werden, sich ausschließlich auf die kirchliche Verfassung beziehen, der Bekenntnisstand der evangelisch-lutherischen Kirche der Provinz Schleswig-Holstein durch diese Ordnung nicht berührt und eine Änderung dieses Bekenntnisstandes damit in keiner Weise bezweckt" werde. Ursprünglich war die Kirchengemeinde- und Synodalordnung nur für die Herzogtümer Schleswig und Holstein bestimmt; da es indes für unbedenklich und angemessen erachtet wurde, sie auch auf das durch das Gesetz v. 23. Juni 1876[6] mit der Monarchie vereinigte, der Provinz Schleswig-Holstein zugeteilte Herzogtum Lauenburg auszudehnen, so ist dies nach Anhörung der auf Grund des Allerh. Erlasses v. 19. Mai 1877[7] gewählten außerordentlichen Synode für Lauenburg durch die Verordnung v. 7. Nov. 1877[8] geschehen.[9] Die staatsgesetzliche Bestätigung der Kirchengemeinde- und Synodalordnung erfolgte durch das Gesetz v. 6. April 1878 betreffend die evangelische Kirchenverfassung in der Provinz Schleswig-Holstein[10], das zugleich eine grundsätzliche Auseinandersetzung der kirchlichen und staatlichen Aufsichtsrechte herbeiführte und die Zuständigkeit des Konsistoriums in Kiel um die Verwaltung der Externa erweiterte.[11] Die höhere Instanz über dem Konsistorium und zugleich die oberste Kirchenbehörde der schleswig-holsteinschen Landeskirche blieb der Minister der geistlichen Angelegenheiten.[12] Spätere Ergänzungen dieser im übrigen unverändert gebliebenen schleswig-

demnächst erlassene Gemeindekirchenordn. v. 16. Aug. 1869 (G. S. 1869, S. 978 ff.).

[1] G. S. 1869, S. 977 ff.

[2] G. S. 1871, S. 338.

[3] Amtliche Ausgabe der Verhandl. bei Ehlers in Rendsburg.

[4] G. S. 1876, S. 415 ff.; Novelle v. 25. April 1896 (G. S. 95).

[5] G. S. 1876, S. 416—450.

[6] G. S. 1876, S. 170.

[7] G. S. 1877, S. 166.

[8] Ebenda S. 232 ff.

[9] Die Organisation, welche hiernach durch die K. G. u. S. O. v. 4. Nov. 1876 und durch die Verordn. v. 7. Nov. 1877 geschaffen ist, beschränkt sich, gemäß der historischen Entwicklung der staatlichen Verhältnisse, auf die evangelisch-lutherische Kirche. In Schleswig-Holstein, wo die überwiegende Mehrzahl der Einwohner der lutherischen Kirche angehört, wurde früher (Verfassungsverordn. v. 15. Juni 1854) lediglich die evangel.-luther. Kirche als öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgesellschaft angesehen. Es sind dort nur zwei reformierte Gemeinden (Altona und Friedrichstadt) vorhanden, welche aber ganz nach presbyterialer Ordnung eingerichtet sind und schon mangels Unterstellung unter das Kirchenregiment des Landesherrn von der kirchlichen Organisation nicht erfaßt werden konnten. In Lauenburg bestehen reformierte Gemeinden überhaupt nicht (Motive zum Entw. des Ges. v. 6. April 1878, Stenogr. Ber. des A. H. 1877—78, Anl. Bd. I, Nr. 114, S. 977, Sp. 2).

[10] G. S. 1878, S. 145; Novellen v. 14. Juli 1895 (G. S. 281) und v. 25. April 1896 (G. S. 95); Entw. des Ges. v. 6. April 1878 nebst Motiven in den Stenogr. Ber. des A. H. 1877—78, Anl. Bd. I, Nr. 114, S. 972 ff.; Komm. Ber. v. 29. Juni 1878, das. Anl. Bd. II, Nr. 224, S. 1579 ff.; Verhandl. das. Bd. II, S. 1095 ff., 1800 ff., 1838 ff., und Stenogr. Ber. des H. H. 1877—78, Bd. I, S. 395 ff.; Ausführungsverordn. v. 19. Aug. 1878 (G. S. 287), bzw. 30. Jan. 1893 (G. S. 10) und v. 9. Juni 1879 (G. S. 365).

[11] Schoen, Bd. I, S. 103; Verordn. v. 9. Juni 1879 (G. S. 365).

[12] Der Vertreter der Staatsregierung erklärte in dieser Beziehung in der Komm. des A. H.

holsteinschen Kirchenverfassung brachten das Kirchengesetz v. 25. Juni 1898 betreffend die Bildung von Parochialverbänden in der Provinz Schleswig-Holstein nebst dem zugehörigen Staatsgesetz vom gleichen Tage [1], das Kirchengesetz betreffend die Vertretung der Propstei-(Kreis-)Synodalverbände und des Gesamtsynodalverbandes der evangelisch-lutherischen Kirche der Provinz Schleswig-Holstein in vermögensrechtlichen Angelegenheiten v. 8. Juni 1898 nebst Staatsgesetz v. 9. Juni 1898 [2], endlich das Kirchengesetz betreffend die Erhebung von Kirchensteuern in den Kirchengemeinden und Parochialverbänden der evangelisch-lutherischen Kirche der Provinz Schleswig-Holstein v. 10. März 1906 nebst Staatsgesetz v. 22. März 1906.[3]

III. Provinz Hessen-Nassau.

1. Landeskirche des Konsistorialbezirks Kassel. Im vormaligen Kurfürstentum Hessen [4] wurde durch das Organisationsedikt v. 29. Juni 1821 betreffend die Umbildung der bisherigen Staatsverwaltung [5] (§. 65) bestimmt, daß ein evangelisches Konsistorium in jeder Provinz [6] bestehen solle, mit Ausnahme jedoch der wesentlich katholischen Provinz Fulda, deren protestantische Gemeinden Schmalkalden und Hersfeld dem Konsistorialbezirk Kassel verblieben bzw. nach Hanau gewiesen wurden. Der Geschäftskreis der Konsistorien wurde durch das Edikt (§. 66) dahin festgestellt, daß dazu gehören sollten: a) die Aufsicht auf den evangelischen Gottesdienst in dogmatischer wie in liturgischer Beziehung und der ganze Religionsunterricht sowie die besonderen Veranstaltungen bei außerordentlichen kirchlichen Feiern; b) die Aufrechthaltung der Kirchenzucht sowie die Aufsicht über Amtsführung und Lebenswandel der Geistlichen und andern Kirchendiener; c) die Prüfung der Bewerber um geistliche Ämter, der Vorschlag zu deren Besetzung, die Ordination und Einführung der Prediger, die Anstellung der unteren Kirchendiener, soweit diese nicht den Gemeinden, Kirchenpatronen usw. zusteht; d) die Erteilung der Dispensationen in den gesetzlich dazu geeigneten Fällen oder die Berichterstattung hierüber an das Ministerium des Innern; e) die Leitung der Verwaltung des Vermögens der Kirchen, Pfarreien und der der Aufsicht der Konsistorien untergebenen frommen Stiftungen; f) die Visitation der Kirchen und Schulen auf dem Lande mit Rücksicht auf Religion durch die betreffenden Superintendenten und Inspektoren. Die Konsistorien wurden dem Ministerium des Innern untergeordnet (§. 24). Die Verfassungsurkunde v. 5. Jan. 1831 [7] bestimmte in §. 132, daß die Sachen des Glaubens und der Liturgie den verfassungsmäßigen Beschlüssen der im Staate anerkannten Kirchen überlassen bleiben, in §. 133, daß die Staatsregierung die unveräußerlichen hoheitlichen Rechte der Oberaufsicht über die Kirchen in ihrem vollen Umfange ausüben solle. §. 134 setzte sodann fest, daß die unmittelbare und mittelbare Ausübung der Kirchengewalt über die evangelischen Glaubensparteien wie bisher dem

---

unter Zustimmung der Komm., daß zurzeit der Kultusminister die zweite Instanz sei in allen die Verhältnisse der evangel. Kirche in den Bezirken der Konsistorien Kiel und Wiesbaden betreffenden Angelegenheiten, auch in betreff der Pfarrerwahl, und daß an dieser zweiten Instanz durch die Synodalordnung nichts geändert sei (Stenogr. Ber. des A. H. 1877—78, Anl. Bd. II, Nr. 224, S. 1583, Sp. 2).

[1] G. S. 1898, S. 133; Novelle v. 3. Juni 1907 (Kirchengesetz), bzw. 4. Juni 1907 (Staatsgesetz), G. S. 1907, S. 116; dazu königl. Verordn. v. 29. Aug. 1898, G. S. 307.

[2] G. S. 1898, S. 117.

[3] G. S. 1906, S. 41; Verordn. v. 23. März 1906 (G. S. 54); Kommentierte Ausgabe von Lampe, 1906.

[4] Über die dortige Kirchenverfassung: Ledderhose, Versuch einer Anleitung zum Hessen-Kasselschen Kirchenrecht, 1785; Pfeiffer, Kurhessisches Kirchenrecht, 1821; Hassenkamp, Hessische Kirchengeschichte, 1855; Heppe, Kirchengeschichte beider Hessen, 1876; Bach, Kurze Geschichte der kurhessischen Kirchenverfassung, 1832; Büff, Kurhessisches Kirchenrecht, 1861; Ebert, Die Geschichte der Kirche in Kurhessen, 1860; Friedberg, Die evangel. und kathol. Kirche der neu einverleibten Länder, S. 21 ff.; Köhler, Kirchenrecht der evangel. Kirche des Großherzogtums Hessen, 1884; Schoen, Bd. I, S. 111 ff., bes. S. 119 ff.

[5] G. S. für Kurhessen 1821, S. 28.

[6] Die nach §. 67 der Verordn. v. 29. Juni 1821 aufrechterhaltene Konsistorialdeputation in Rinteln für die lutherische Grafschaft Schaumburg ist durch Ministerialverordn. v. 17. März 1838 aufgehoben worden; ihre Geschäfte sind auf das für das fast ganz reformierte Niederhessen bestimmte Konsistorium in Kassel übergegangen (Büff, Kurhess. Kirchenrecht, §. 160, S. 356).

[7] G. S. für Kurhessen 1831, S. 1 ff.

Landesherrn verbleibe und daß in liturgischen Sachen der evangelischen Kirchen keine Neuerung ohne die Zustimmung einer von der Staatsregierung zu berufenden Synode stattfinden dürfe. Vor der Vereinigung Kurhessens mit der preußischen Monarchie hat indes keine Berufung von Synoden stattgefunden.[1] Auch in dem vom Großherzogtum Hessen-Darmstadt 1866 an Preußen abgetretenen Landesteil Biedenkopf und Kreis Vöhl[2] existierte noch keine Synodalverfassung; dagegen beteiligen sich zufolge des Edikts v. 6. Juni 1832 betreffend die Organisation der Kirchenvorstände diese an der äußeren Kirchenzucht wie an der Verwaltung des Kirchenvermögens.

Nach der Einverleibung des ehemaligen Kurfürstentums Hessen und der vom Großherzogtum Hessen abgetretenen Landesteile in die preußische Monarchie bestimmte zunächst §. 11 der Verordnung v. 22. Febr. 1867[3], daß die daselbst für die Verwaltung des Kirchen- und Schulwesens bestehenden Organe, soweit ihre Funktionen nicht instruktionsmäßig auf die neu errichteten Behörden[4] übergingen, in ihrer bisherigen Wirksamkeit beibehalten werden sollten[5], behielt jedoch die Einsetzung eines Konsistoriums für die beiden Regierungsbezirke Kassel und Wiesbaden vor. Dieser Vorbehalt wurde jedoch nicht ausgeführt, sondern durch die Verordnung v. 22. Sept. 1867[6] die Errichtung eines besonderen evangelischen Konsistoriums für den Regierungsbezirk Wiesbaden angeordnet, sodann durch den Allerh. Erlaß v. 13. Juni 1868[7] bestimmt, daß die drei im Regierungsbezirk Kassel bisher bestehenden Konsistorien in Kassel, Marburg und Hanau zu einem gemeinschaftlichen, der Aufsicht des Ministers der geistlichen Angelegenheiten unterstellten Konsistorium für alle zum Regierungsbezirke Kassel gehörigen Landesteile mit dem Sitze in Marburg vereinigt und bei dessen Zusammensetzung auf eine Vertretung der verschiedenen Konfessionen Rücksicht genommen werden sollte. Dieser Erlaß, welcher nicht zur Ausführung gelangte, weil das Abgeordnetenhaus die Bewilligung der für das Konsistorium geforderten Summe von der Vorlage eines Gesetzes über seine Besetzung und Zuständigkeit abhängig machte[8], wies dem gemeinschaftlichen Konsistorium die Aufgabe zu, das Recht der verschiedenen Konfessionen und der in einem Teile des Landes bestehenden Union, sowie die auf dem Grunde dieses Rechtes ruhenden Einrichtungen zu schützen und zu pflegen; in den zu seiner Entscheidung gelangenden Angelegenheiten sollte kollegiale Beschlußfassung nach Stimmenmehrheit der Mitglieder stattfinden; in solchen Sachen jedoch, welche das Bekenntnis unmittelbar berührten, sollte die konfessionelle Vorfrage lediglich nach den Stimmen der Mitglieder der betreffenden Konfession

---

[1] Die kurhessische Regierung hat zweimal den Versuch hierzu gemacht. Im Jahre 1821 wurde eine Kirchenkommission zusammenberufen, welche einen der rhein.-westfäl. Kirchenordnung ähnlichen Entwurf ausarbeitete. Im Jahre 1848 verfaßte eine neue Kirchenkommission eine Wahl- und Geschäftsordnung der gesamten evangel. Landeskirche, welcher die Kirchengewalt im wesentlichen übertragen werden sollte. Beide Entwürfe sind nicht zur Ausführung gelangt (Friedberg, a. a. O., S. 24).

[2] Von diesen Landesteilen gehört jetzt der Kreis Vöhl zum Reg. Bez. Kassel, der Kreis Biedenkopf zum Reg. Bez. Wiesbaden (§§. 1 u. 2 der Verordn. v. 22. Febr. 1867, G. S. 1867, S. 273).

[3] G. S. 1867, S. 277.

[4] Das Oberpräsidium, die Regierung und die Landräte.

[5] Hiernach behielten die kurhessischen Konsistorien ihre bisherige Wirksamkeit, soweit die Geschäfte nicht zufolge §. 6 der Verordn. v. 22. Febr. 1867 auf die Bezirksregierung zu Kassel nach Maßgabe der Reg. Instr. v. 23. Okt. 1817 und deren Ergänzungen übertragen wurden.

[6] G. S. 1867, S. 1569.

[7] G. S. 1868, S. 583.

[8] Das A. H. hat wiederholt beschlossen, die von der Staatsregierung geforderten Kosten der Gründung des durch den Erlaß v. 13. Juni 1868 angeordneten Gesamtkonsistoriums für den Reg. Bez. Kassel nicht zu bewilligen (Stenogr. Ber. des A. H. 1868—69, S. 761; 1869—70, S. 879), wodurch die Ausführung des Erlasses vorläufig unmöglich gemacht wurde (vgl. die Erklär. des Ministers, a. a. O., S. 877). — Von dem Min. d. geistl. Ang. wurde aus Veranlassung des Beschlusses des A. H. v. 14. Dez. 1868 (Stenogr. Ber. 1868—69, S. 761) in der Session 1869—70 auf Grund der Allerh. Ermächtigung vom 1. Nov. 1869 der Entw. eines Gesetzes betr. die Ressortverhältnisse der kirchl. Verwaltungsbehörden im Reg. Bez. Kassel (Druckf. des A. H. 1869—70, Nr. 65; Stenogr. Ber. 1869—70, Anl. Bd., S. 391, Nr. 65) vorgelegt, welcher indes wegen Schluß der Session nicht zur Beratung gelangte. Der Komm. Ber. v. 11. Febr. 1870 (Druckf. des A. H. 1869—70, Nr. 345; Stenogr. Ber. 1869—70, Anl. Bd. III, S. 1512, Nr. 345) beantragte die Errichtung eines evangel. Gesamtkonsistoriums in Kassel an Stelle der drei bisherigen Konsistorien, und bezüglich seiner Zuständigkeit wesentliche Abänderungen des von der Staatsregierung vorgelegten Entwurfs.

entschieden werden und das Kollegium alsdann diese Entscheidung seinem Gesamtbeschluß zugrunde legen oder, wenn Bedenken dagegen obwalteten, die Sache zur Entscheidung des Ministers der geistlichen Angelegenheiten vortragen. Ausgehend von der Ansicht, daß nach der Einverleibung Kurhessens in die preußische Monarchie die nach dem bisherigen kurhessischen Verfassungsrecht dem Landesherrn zustehende Kirchengewalt[1] auf den König von Preußen übergegangen sei[2], wurde durch Allerh. Erlaß v. 9. Aug. 1869[3] angeordnet, daß für die evangelischen Kirchengemeinden im Regierungsbezirk Kassel eine aus Geistlichen und anderen evangelischen Gemeindegliedern zu bildende außerordentliche Synode nach Marburg berufen werden solle, um für jene Kirchengemeinden die Herstellung einer presbyterial-synodalen Verfassung auf der Grundlage kirchlicher Selbständigkeit zu beraten. Zugleich wurden durch Verordnung v. 9. Aug. 1869[4] die Bestimmungen über die Zuständigkeit und Zusammensetzung dieser Synode getroffen; diese sollte berufen sein, zu der Herstellung einer kirchlichen Verfassung mitzuwirken, durch welche die hessische Provinzialkirche neben dem durch den Erlaß v. 13. Juni 1868 angeordneten Gesamtkonsistorium mit den erforderlichen presbyterialen und synodalen Organen ausgestattet und in den Stand gesetzt würde, sich als einheitliche, ihre Angelegenheiten selbständig ordnende und verwaltende Provinzialkirchengemeinde zu betätigen. Über diesen nächsten Zweck hinausgehende Änderungen bisheriger kirchlicher Einrichtungen sollten den später auf Grund der festgestellten Verfassung regelmäßig zusammentretenden Provinzialsynoden vorbehalten bleiben. Dieser im Herbst 1869 zusammengetretenen Synode wurden die Entwürfe a) einer Presbyterial- und Synodalordnung, b) einer Verordnung über die Aufbringung der Synodalkosten und c) eines Gesetzes betreffend die Ressortverhältnisse der kirchlichen Verwaltungsbehörden im Regierungsbezirk Kassel zur Beratung vorgelegt. Der König hatte sich die Entscheidung über die etwa in Antrag gebrachten Änderungen vorbehalten. Nachdem die außerordentliche Synode ihre Arbeiten vollendet hatte[5], wurden dem Abgeordnetenhaus Ende 1870 zwei Gesetzentwürfe, nämlich a) eines Gesetzes betreffend die Verhältnisse der evangelischen Kirchen im Regierungsbezirk Kassel, b) eines Gesetzes betreffend die Presbyterial- und Synodalordnung für die evangelischen Kirchengemeinden in Hessen zur verfassungsmäßigen Beschlußnahme vorgelegt.[6] Die zur Vorberatung dieser Gesetzentwürfe bestellte Kommission empfahl zwar die Annahme beider Gesetzentwürfe mit wesentlichen Abänderungen[7], allein das Abgeordnetenhaus lehnte die Annahme der beiden ersten Paragraphen des zu a gedachten Gesetzentwurfes ab, worauf der Minister der geistlichen Angelegenheiten beide Gesetzentwürfe zurückzog.[8] Nachdem dagegen das Abgeordnetenhaus bei der Beratung des Staatshaushaltsetats für das Jahr 1873 die Kosten für das Gesamtkonsistorium zu Kassel bewilligt hatte[9], wurde dessen Errichtung in Kassel durch den Allerh. Erlaß vom 24. April 1873[10] angeordnet. Der Gedanke der Einführung einer Presbyterial- und Synodalverfassung gelangte erst viel später zur Verwirklichung.[11] Einer am 12. Nov. 1884 auf königliche Berufung in Kassel zusammengetretenen außerordentlichen Synode wurde der Entwurf einer Presbyterial- und Synodalordnung zur Beratung vorgelegt. Das Ergebnis der Verhandlungen war die „Presbyterial- und Synodalordnung für die evangelischen Kirchengemeinschaften (die reformierte, die lutherische und die unierte) im Bezirke des Konsistoriums zu Kassel",

[1] Es ist übrigens keineswegs unbestritten, ob dem Landesherrn in Kurhessen die Kirchengewalt zustehe. Die Schrift: „Die Superintendenten in der Ersten Kammer der Landstände in Kurhessen", Kassel 1856, verneint dies. Dagegen Heppe, Die Kirchengewalt des Kurfürsten von Hessen, 1856; Richter, Gutachten, betr. die neuesten Vorgänge in der evangel. Kirche des Kurfürstentums Hessen, 1857; Friedberg, Die evangel. und kathol. Kirche der neu einverleibten Länder, 1867, S. 33.

[2] Dies nehmen insbes. auch an: Friedberg, a. a. O., S. 33, und Hinschius, Die evangel. Landeskirche in Preußen usw., S. 51.

[3] G. S. 1869, S. 930.

[4] Ebenda S. 931 ff.

[5] Amtliche Ausgabe Kassel 1870.

[6] Entwürfe dieser beiden Gesetze nebst Motiven in den Stenogr. Ber. des A. H. 1870—71, Anl. Bd., Nr. 29, S. 43 ff.

[7] Komm. Ber. v. 26. Jan. 1871 in den Stenogr. Ber. des A. H. 1870—71, Anl. Bd., Nr. 100, S. 204 ff.

[8] Verhandl. hierüber in den Sitz. des A. H. v. 6. und 7. Febr. 1871 (Stenogr. Ber. des A. H. 1870—71, Bd. I, S. 465—523).

[9] In der Sitz. v. 25. Febr. 1873 (Stenogr. Ber. des A. H. 1872—73, Bd. II, S. 1195 ff.

[10] G. S. 1873, S. 184.

[11] Schoen, Bd. I, S. 120 f.

welche am 16. Dez. 1885[1] die kirchenregimentliche Sanktion erhielt und als kirchliche Ordnung verkündet wurde. Das die Ordnung bestätigende Staatsgesetz erging am 19. März 1886.[2] Spätere Ergänzungen fand die Kirchenverfassung durch das Kirchengesetz und das Staatsgesetz betreffend die Vertretung des Gesamtsynodalverbandes und der Diözesansynodalverbände des Konsistorialbezirks Kassel in vermögensrechtlichen Angelegenheiten v. 14. Juli 1895[3], durch das Kirchengesetz und das Staatsgesetz betreffend die Bildung von Gesamtverbänden in der evangelischen Kirche des Konsistorialbezirks Kassel v. 22. Juni 1902[4], endlich durch das Kirchengesetz betreffend die Erhebung von Kirchensteuern in den Kirchengemeinden und Gesamtverbänden der evangelischen Kirchengemeinschaften im Bezirke des Konsistoriums zu Kassel v. 10. März 1906 nebst dem zugehörigen Staatsgesetz v. 22. März 1906.[5]

2. Landeskirche des Konsistorialbezirks Wiesbaden. Im vormaligen Herzogtum Nassau[6] ist auf der 1817 nach Idstein berufenen Synode die Union der lutherischen und reformierten Gemeinden eingeführt worden.[7] Das Kirchenregiment wurde vor 1866 von den staatlichen Behörden gehandhabt, insbesondere von dem seit 1850[8] bestehenden evangelischen Kirchensenat, einer Abteilung der Landesregierung, welche aus dem evangelischen Bischof, einem Geheimen Kirchenrat, zwei Geistlichen und zwei weltlichen Mitgliedern unter dem Vorsitze des Ministerialpräsidenten zusammengesetzt war und in den Internis der Verwaltung eine begutachtende Stellung einnahm. Der evangelische Landesbischof, dem die Oberaufsicht über die Kirchenbeamten, die Abhaltung von Dekanatsvisitationen und der Vorschlag der anzustellenden Geistlichen zustand, nahm eine den preußischen Generalsuperintendenten entsprechende Stellung ein.[9] Nach der Einverleibung des Herzogtums in die preußische Monarchie bestimmte die Verordnung v. 22. Febr. 1867[10] (§. 11), daß die für die Verwaltung des Kirchen- und Schulwesens bestehenden Organe, soweit ihre Befugnisse nicht instruktionsmäßig auf die neuerrichteten Behörden[11] übergingen, in ihrer bisherigen Wirksamkeit beibehalten blieben, aber die Einsetzung eines Konsistoriums für die beiden Regierungsbezirke Wiesbaden[12] und Kassel vorbehalten bleibe. Die Errichtung eines für beide Regierungsbezirke gemeinschaftlichen Konsistoriums ist nicht erfolgt. Durch die Verordnung v. 22. Sept. 1867[13] wurde für den Regierungsbezirk Wiesbaden ein besonderes Konsistorium in Wiesbaden eingerichtet, welches unter Leitung eines weltlichen Vorsitzenden aus dem Generalsuperintendenten, einem Justitiar und einer Anzahl geistlicher Räte besteht; sein Wirkungskreis umfaßt diejenigen Geschäfte, welche in den altpreußischen Provinzen den Konsistorien gesetzlich[14] überwiesen sind; es untersteht dem Minister der geistlichen Angelegenheiten, an welchen in Fällen, die außerhalb der Zuständigkeit des Konsistoriums liegen, zu berichten ist.[15] Die im Gebiet der ehe-

---

[1] G. S. 1886, S. 1. Dazu 6 Ausführungsverfügungen 1886—87.

[2] G. S. 1886, S. 79; Novelle v. 14. Juli 1895 (G. S. 284); Ausführungsverordn. v. 10. Jan. 1887 (G. S. 7), bzw. 30. Jan. 1893 (G. S. 10).

[3] G. S. 1895, S. 286.

[4] G. S. 1902, S. 265; dazu Ausführungsverordn. v. 16. Nov. 1902 (G. S. 335).

[5] G. S. 1906, S. 46; dazu Ausführungsverordn. v. 23. März 1906, G. S. 55.

[6] Otto, Handbuch des besonderen Kirchenrechts der evangel.-christl. Kirche im Herzogtum Nassau, 1828; Wilhelmi, Kirchenrecht im Amtsbezirk des Konsistoriums zu Wiesbaden, 1887; Schoen, Bd. I, S. 103 ff.

[7] Edikt v. 11. Aug. 1817, betr. die Vereinigung der luther. und reform. Kirche (Verordnungsbl. für Nassau, S. 169; Verordnungssamml. für Nassau, Bd. III, S. 364).

[8] Gesetz, betr. die Organisation der Zentralbehörde v. 17. Okt. 1849 (Verordnungsbl. für Nassau, S. 505); Erlaß v. 4. Juli 1851 (Verordnungsbl., S. 97).

[9] Verordn. des Min. v. 29. Dez. 1827, betr. die Ernennung eines evangel. Landesbischofs (Verordnungssamml. für Nassau, Bd. IV, S. 462, Verordnungsbl. für Nassau 1828, S. 1).

[10] G. S. 1867, S. 273.

[11] Oberpräsidenten, Regierungen und Landräte.

[12] Dieser besteht nach §. 2 der Verordn. v. 22. Febr. 1867 aus dem ehemaligen Herzogtum Nassau, der ehemals freien Stadt Frankfurt, dem ehemals landgräflich hessen-homburgischen Amte Homburg und den übrigen vom Großherzogtum Hessen abgetretenen Gebieten, mit Ausschluß des (zum Reg. Bez. Kassel gezogenen) Kreises Vöhl. Schoen, Bd. I, S. 109[6].

[13] G. S. 1867, S. 1569.

[14] Nämlich durch die Instr. für die Konsistorien v. 23. Okt. 1817, die Kab. O. v. 31. Dez. 1825, die Verordn. v. 27. Juni 1845 und die dieselben erläuternden, ergänzenden und abändernden Bestimmungen.

[15] Der Kommissar des Min. d. geistl. Ang.,

mals freien Stadt Frankfurt bestehenden Konsistorien wurden (§. 3 a. a. O.) bis auf weiteres in Wirksamkeit belassen. Synodale Einrichtungen hatten bis dahin nicht bestanden.[1] Durch den Allerh. Erlaß v. 27. Aug. 1869[2] wurde eine „Gemeindeordnung für die evangelischen Kirchengemeinden im Bezirke des Konsistoriums zu Wiesbaden" publiziert und der Minister der geistlichen Angelegenheiten angewiesen, mit ihrer Einführung sofort vorzugehen. Durch diese Gemeindeordnung wurde in dem Bekenntnisstand der Gemeinden und ihrer Stellung zur Union nichts geändert. Die Gemeindeordnung ordnet Kirchenvorstände und größere Gemeindevertretungen an, welche gemeinschaftlich die Kirchenvorsteher wählen. Sie bestimmt Näheres über den Geschäftskreis der Kirchenvorstände und der größeren Gemeindevertretungen. Der Allerh. Erlaß v. 27. Aug. 1869 bestimmte ferner, daß, sobald durch Einführung der Gemeindeordnung eine rechtlich geordnete Vertretung der Gemeinden hergestellt sei, mit der Einrichtung von Kreissynoden und einer Bezirkssynode vorgegangen werden solle, um mit ihrer Mitwirkung die Gemeindeordnung zu revidieren und die weitere kirchliche Verfassung festzustellen. Durch den Allerh. Erlaß v. 9. Aug. 1871[3] wurde der vom Konsistorium zu Wiesbaden entworfenen Kreissynodalordnung die königliche Genehmigung erteilt und unter Bezugnahme auf den Erlaß v. 27. Aug. 1869 sodann durch Erlaß v. 8. Nov. 1875[4] die Berufung einer außerordentlichen Bezirkssynode zu dem im Erlaß v. 27. Aug. 1869 gedachten Zwecke angeordnet; das Nähere über deren Zusammensetzung und Zuständigkeit regelte die Verordnung v. 8. Nov. 1875.[5] Nach Vernehmung des Gutachtens der außerordentlichen Bezirkssynode erteilte der König „kraft der ihm als Träger des landesherrlichen Kirchenregimentes zustehenden Befugnisse" der „Kirchengemeinde- und Synodalordnung für die evangelischen Gemeinden im Amtsbezirke des Konsistoriums zu Wiesbaden" durch Allerh. Erlaß v. 4. Juli 1877 seine Sanktion und verkündete dieselbe als kirchliche Ordnung.[6] Die staatsgesetzliche Bestätigung erfolgte durch das Gesetz v. 6. April 1878[7] unter Erweiterung der Zuständigkeit des Wiesbadener Konsistoriums.[8] Ergänzungen der Kirchenverfassung brachte später das Kirchengesetz betreffend die Erhebung von Kirchensteuern in den evangelischen Kirchengemeinden im Amtsbezirke des Konsistoriums zu Wiesbaden v. 10. März 1906 nebst dem Staatsgesetz v. 22. März 1906.[9]

3. Landeskirche des Konsistorialbezirks Frankfurt a. M. In der zum Regierungsbezirk Wiesbaden gehörigen ehemals freien Stadt Frankfurt[10] stehen seit dem Organisationspatent v. 10. Okt. 1806[11] die lutherische und die reformierte Konfession in gleichberechtigter öffentlicher Religionsübung nebeneinander. Die Konstitutionsergänzungsakte

---

Unterstaatssekretär Lehnert, erklärte in der Sitz. des A. H. v. 23. Jan. 1868 (Stenogr. Ber. 1867—68, Bd. II, S. 1093), daß es bis dahin in dem vormaligen Großherzogtum Nassau an jeder oberen kirchlichen Behörde gefehlt habe, und daß es daher notwendig gewesen sei, eine Behörde einzusetzen, welche sowohl die staatlichen Interessen gegenüber der Kirche, als auch die kirchlichen Interessen zu vertreten habe. Der Min. d. geistl. Ang. bemerkte in der Sitz. des A. H. v. 11. Dez. 1868 (Stenogr. Ber. 1868—69, Bd. I, S. 449), daß das Konsistorium zu Wiesbaden eine Presbyterialordnung in Anlehnung an die Bestimmungen der rhein.-westfäl. K. O. v. 1835 entworfen und zu ihrer weiteren Durchführung die Genehmigung der Regierung erhalten habe; dieser Entwurf solle nach Begutachtung durch die Kirchenvorstände in Nassau in Kraft gesetzt werden.

[1] Im Jahre 1848 wurden solche verheißen. Vgl. Verordn. des Min. v. 2. Mai 1848, betr. die Anordnung einer Spezial- und Generalsynode zur Beratung einer Verfassung der evangel. Landeskirche (Verordnungsbl. für Nassau 1848, S. 104); Regierungsverordn. v. 16. Juni 1848, betr. die Spezialsynoden zur Vorbereitung einer freieren Verfassung der evangel. Kirche (das. S. 117) nebst Wahlordnung (das. S. 119) und Regierungsverordn. v. 1. Aug. 1849, betr. die Berufung einer Kommission zur Prüfung der Verfassung (das. 1849, S. 431).

[2] G. S. 1869, S. 1024 ff.

[3] G. S. 1871, S. 332 ff.

[4] G. S. 1875, S. 607.

[5] Ebenda S. 608 ff.

[6] G. S. 1877, S. 181 ff.

[7] Vgl. oben S. 214, Anm. 10.

[8] G. S. 1878, S. 145; Novelle v. 14. Juli 1895 (G. S. 281); Ausführungsverordn. v. 19. Aug. 1878 (G. S. 287), 9. Juni 1879, 1. Nov. 1886, 30. Jan. 1893.

[9] G. S. 1906, S. 46; dazu Ausführungsverordn. v. 23. März 1906 (G. S. 55).

[10] Kirchner, Geschichte der Stadt Frankfurt a. M., Bd. II, S. 810; Trommershausen, Beitrag zur Geschichte des landesherrlichen Kirchenregiments in den evangel. Gemeinden zu Frankfurt a. M., 1897; Schoen, Bd. I, S. 121 ff.

[11] Pölitz, Sammlung der Verf. Urk. der deutschen Staaten, Bd. I, Abt. 2, S. 1125.

zur alten Stadtverfassung v. 19. Juli 1816[1] schrieb (Art. 35) vor, daß alle kirchlichen Gemeinden der Oberaufsicht des Staates unterstehen, daß allgemeine, von den vorgesetzten kirchlichen Behörden verfaßte Verordnungen der Sanktion des Staates bedürfen, daß die Oberaufsicht dem gesamten Senat übertragen, dem gesetzgebenden Körper aber die Sanktion organischer Einrichtungen und die Genehmigung allgemeiner Verordnungen vorbehalten bleibt, endlich daß jede Gemeinde der drei christlichen Konfessionen abgesondert unter der Oberaufsicht des Senates und der Sanktion des Staates ihre religiösen, kirchlichen, Schul- und Erziehungsangelegenheiten besorgt. Den beiden reformierten Gemeinden, welche jede ein eigenes Presbyterium, eigene Diakonie und uneingeschränkte Freiheit der Pfarrerwahl besaßen, blieb gemäß Art. 37 der Konstitutionsergänzungsakte die Errichtung eines reformierten Konsistoriums überlassen. Im Jahre 1820[2] wurde dieses Konsistorium errichtet. Es bestand aus zwei reformierten Senatoren, den beiden ältesten Pfarrern der beiden Gemeinden und zwei von den Gemeinden vorzuschlagenden Assessoren. Es hatte einen bloß beschränkten Wirkungskreis, indem es nur den Zwecken des Schulwesens gewidmet war und im Verein mit dem lutherischen Konsistorium die Rechte einer oberen Schulbehörde ausübte. Für die religiösen, kirchlichen, Schul- und Erziehungsangelegenheiten der protestantisch-lutherischen Gemeinden verordnete Art. 36 der Konstitutionsergänzungsakte die Wiederherstellung des schon früher bestandenen, 1728 begründeten evangelisch-lutherischen Konsistoriums. Dieses bestand nach dem organischen Gesetz v. 5. Febr. 1857[3] aus zwei lutherischen Senatoren, je einem auf Lebenszeit gewählten geistlichen und rechtsgelehrten und je zwei auf drei Jahre gewählten geistlichen und weltlichen Konsistorialräten. Die lutherischen Gemeinden erhielten durch das Gesetz v. 5. Febr. 1857 über die Zusammensetzung und den Geschäftskreis des evangelisch-lutherischen Gemeindevorstandes[4] einen Gemeindevorstand, welcher aus den Pfarrern, achtzehn Ältesten und ebensoviel Diakonen bestand.

Nach der Vereinigung der ehemals freien Stadt Frankfurt mit der preußischen Monarchie verblieben nach der Verordnung v. 22. Sept. 1867[5] (§. 3) die im Gebiete der Stadt bestehenden Konsistorien zunächst bis auf weiteres in Wirksamkeit; die bisher vom Senat ausgeübten Rechte der Kirchengewalt aber gingen auf den König von Preußen als neuen Landesherrn über.[6] In der Folgezeit[7] wurde dann die Gemeindeverfassung weiter ausgebaut durch die Gemeindeordnung für die evangelisch-lutherische Gemeinde von Frankfurt und Sachsenhausen (1872)[8] und durch die Gemeindeordnung für die zum Frankfurter Landbezirk gehörigen evangelisch-lutherischen Gemeinden Bornheim, Oberrad, Niederrad, Bonames, Niederursel und Hausen v. 11. März 1889.[9] Erst in neuester Zeit sind diese einzelnen Ordnungen ersetzt worden durch die umfassende „Kirchengemeinde- und Synodalordnung für die evangelischen Kirchengemeinschaften des Konsistorialbezirks Frankfurt a. M." v. 27. Sept. 1899[10], bestätigt durch Staatsgesetz v. 28. Sept. 1899.[11] Die Konsistorialverfassung erfuhr eine Neuordnung durch Verschmelzung der beiden Konsistorien zu einer einheitlichen Behörde.[12] Das geltende Kirchensteuerrecht beruht auf dem Kirchengesetz v. 10. März 1906 und dem Staatsgesetz v. 22. März 1906.[13]

---

[1] Gesetz- und Statutensamml. für Frankfurt, Bd. I, S. 51 ff.

[2] Verordn. v. 8. Febr. 1820 über die Bildung des reform. Konsistoriums (Gesetz- und Statutensamml. für Frankfurt, Bd. II, S. 183 ff.).

[3] Gesetz- und Statutensamml. für Frankfurt, Bd. XIV, S. 39—42.

[4] Ebenda S. 49—56.

[5] G. S. 1867, S. 1569.

[6] Friedberg, a. a. O., S. 33.

[7] Schoen, Bd. I, S. 125 f.

[8] Friedberg, Verfassungsgesetze, Bd. I, S. 266.

[9] G. S. 1889, S. 81; jetzt Kirchengemeindeordn. v. 2. Juni 1890 und Staatsgesetz vom gleichen Tage.

[10] G. S. 1899, S. 425; dazu Foerster in Deutsche Ztschr. f. Kirchenrecht, Bd. XXXI (3. Folge, Bd. IX), S. 253 ff.

[11] G. S. 1899, S. 457; dazu die Ausführungsverordn. v. 6. Nov. 1899 (G. S. 1899, S. 517).

[12] Ges. v. 28. Sept. 1899, Art. 20.

[13] G. S. 1906, S. 46; dazu Verordn. v. 23. März 1906 (G. S. 55).

Zweiter Titel.

Katholische Kirche.[1]

§. 130.

A. Bis zum Erlaß der Verfassungsurkunde.

Der brandenburgisch-preußische Staat war bis zum Regierungsantritt Friedrichs des Großen sowohl nach seiner politischen Stellung als nach dem Bekenntnis der weit überwiegenden Mehrzahl seiner Bevölkerung im wesentlichen ein evangelischer Staat. Dies änderte sich erst mit dem Erwerb Schlesiens und der Teilung Polens. Für Schlesien hatte Friedrich der Große[2] im Berliner Frieden v. 28. Juli 1742 die Zusicherung erteilt, die katholische Kirche in statu quo zu erhalten, jedoch „mit gänzlichem Vorbehalt der denen dahiesigen Protestanten zu verstattenden ohnumschränkten Gewissensfreiheit und der dem Souverän des Landes kompetierenden Gerechtsame". Unter Festhaltung aller landesherrlichen Befugnisse und Zurückweisung aller Übergriffe des Klerus hielt Friedrich der Große die bestehende schlesische Kirchenverfassung aufrecht. In ähnlicher Weise wurde mit der katholischen Kirchenverfassung derjenigen Gebietsteile verfahren, welche durch die Teilung Polens mit dem preußischen Staat vereinigt wurden.

Wie sich sodann seit der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts auf allen Gebieten des Staatslebens eine zentralisierende Richtung geltend machte, so trat auch bezüglich des Verhältnisses der katholischen Kirche zum Staate die Tendenz hervor, dieses für die ganze Monarchie nach möglichst gleichartigen Grundsätzen festzustellen. Dementsprechend wurde der Versuch gemacht, auch die Verfassung der katholischen Kirche nach ihrer staatskirchenrechtlichen Seite durch eine für die ganze Monarchie gültige Gesetzgebung zu regeln. Das Allgemeine Landrecht kennt keine alleinherrschende Konfession, sondern die katholische und die evangelische Kirche in ihren beiden Hauptzweigen sind vollständig gleichberechtigt.[3] Ausgehend von der Gemeindeverfassung als dem Mittelpunkt der Kirchenverfassung, knüpft das Allgemeine Landrecht hieran alle weiteren Bestimmungen über die Rechte des Staates, die Befugnisse der Kirchenoberen, die Stellung der Geistlichkeit und die Gerechtsamen der einzelnen Kirchenmitglieder. In Anerkennung des bischöflichen Kirchenregiments wird für die katholischen Gemeinden der Bischof als der gemeinschaftliche Vorgesetzte aller Kirchengesellschaften innerhalb der Diözese erachtet und

---

[1] Lehmann-Granier, Preußen und die kathol. Kirche seit 1640, 9 Bde., 1878—1902; Westerburg, Preußen und Rom an der Wende des 18. Jahrh., in Stutz' Kirchenrechtl. Abhandl., Heft 48, 1908; Laspeyres, Geschichte und heutige Verfassung der kathol. Kirche Preußens, 1840; Warnkönig, Die staatsrechtliche Stellung der kathol. Kirche in den kathol. Ländern des Deutschen Reiches, besonders im 18. Jahrh., 1855; Roßhirt, Das staatsrechtl. Verhältnis zur kathol. Kirche in Deutschland seit dem westfäl. Frieden, 1859; Mejer, Zur Geschichte der röm.-deutschen Frage, 1871—74; Friedberg, Grenzen zwischen Staat und Kirche, 3 Bde., 1872, bes. Bd. I, S. 266 ff.; Friedberg, Der Staat und die Bischofswahlen, 1874; Stutz, Der neuste Stand des deutschen Bischofswahlrechtes, in seinen Kirchenrechtl. Abhandl., Heft 58, 1909; Hinschius-Kahl, Art. Bistum, in v. Stengel-Fleischmanns W. St. V. R.[2], Bd. I, S. 487 ff.; Hinschius, Staat und Kirche, 1883, S. 270 ff.; v. Bar, Staat und kathol. Kirche in Preußen, 1883; Friedberg, Das Deutsche Reich und die kathol. Kirche, in v. Holtzendorffs Jahrbuch für Gesetzgebung usw., 1872; Friedberg, Sammlung der Aktenstücke zum vatikan. Konzil, 1872; Zorn, Kirchenrecht, 1888, S. 174 ff.; Zorn, Die Hohenzollern und die Religionsfreiheit, 1896; Frantz in Deutsche Ztschr. f. Kirchenrecht, Bd. XXIII (3. Folge, Bd. I), S. 19 ff.; Kahl, Lehrsystem des Kirchenrechts, 1894; Fleiner, Entwicklung des kathol. Kirchenrechts im 19. Jahrh., Rektoratsrede, 1902; Bornhak, Preuß. Staats- und Rechtsgeschichte, 1903; Bornhak, Preuß. Staatsrecht[2], Bd. III, 1914, S. 633 ff., 675 ff.; Friedberg, Kirchenrecht[6], 1909, S. 68 ff., 108 ff., sowie die Lehrbücher des kathol. Kirchenrechts von v. Scherer, Sägmüller, Hergenröther-Hollweck, Heiner, Groß.

[2] Hegemann, Friedrich d. Gr. und die kathol. Kirche in den reichsrechtl. Territorien Preußens, 1904; Pigge, Die religiöse Toleranz Friedrichs d. Gr., 1899; Lochmann, Friedrich d. Gr. und die kathol. Kirche in Schlesien seit dem Beginn des 7jähr. Krieges, Dissert., Göttingen 1903.

[3] Auch das Religionsedikt v. 9. Juli 1788 erkennt in den §§. 1 und 2 alle drei Konfessionen in ihrer bisherigen Verfassung als gleichgestellte und öffentliche Kirchen an.

der Umfang der bischöflichen Gewalt näher bestimmt. Dagegen wird der über den Bischöfen stehenden Oberen, der Erzbischöfe und des Papstes, nicht gedacht; der päpstliche Supremat wird staatlich ignoriert und lediglich als Privatangelegenheit der katholischen Kirche angesehen; es wird daran festgehalten, daß die Staatsregierung es nur mit inländischen Kirchenoberen zu tun hat. Dem bischöflichen Kirchenregiment entzieht die landesrechtliche Gesetzgebung kein zur Regierung der Kirche erforderliches Recht.

Da sich unter den infolge der Wiener Kongreßakte von Preußen neuerworbenen Gebieten in Westfalen und am Rhein viele Länder überwiegend katholischer Bevölkerung befanden, deren Kirchenverfassung seit der Säkularisation von 1803 noch nicht endgültig geordnet war, bedurfte es notwendig einer Regelung dieser Verhältnisse. Da in den westlichen Provinzen die frühere katholische Kirchenverfassung völlig aufgelöst war, wurde angenommen, daß zur Neuregelung die Mitwirkung des römischen Stuhles nicht zu entbehren sei, weil die Errichtung neuer und die Aufhebung alter Bischofssitze, die Abgrenzung der Diözesen, die Einteilung der bischöflichen Sprengel, Bestätigung, Weihe und kanonische Institution der neu gewählten Bischöfe[1] zu den unbestrittenen Rechten des Papstes gehörte. In dem auf evangelischer Grundlage erwachsenen paritätischen Staate Preußen wurde indes die Regulierung dieser Angelegenheiten durch ein förmliches mit der römischen Kurie abzuschließendes Konkordat für unzulässig erachtet. Unter Vermeidung aller Verhandlungen über grundsätzliche Fragen des Staatskirchenrechtes wurde lediglich eine den Erlaß einer Zirkumskriptionsbulle bedingende Übereinkunft getroffen.[2] Die auf diese Weise entstandene Bulle De salute animarum v. 16. Juli 1821[3] beschränkt sich auf die neue Umgrenzung der Diözesen, die Verfassung und Besetzung der Kapitel, ihre Dotation, diejenige der Bistümer und sonstiger kirchlicher Institute, und die Wahl der Bischöfe. Die Kapitel wurden durch ein besonderes Breve v. 16. Juli 1821 angewiesen, nur dem Könige angenehme Kandidaten vorzuschlagen. Durch Kabinettsorder v. 23. Aug. 1821[4] erteilte der König dieser Bulle die königliche Sanktion, „kraft deren die sachlichen Verfügungen (der Bulle) als bindendes Statut der katholischen Kirche des Staates von allen, die es angeht, zu beobachten sind". Die Kabinettsorder besagt ferner, daß der König „diese Sanktion vermöge seiner Majestätsrechte und diesen Rechten wie auch allen seinen Untertanen evangelischer Religion und der evangelischen Kirche des Staates unbeschadet" erteile.[5] Für den preußischen Staat (in seinem damaligen Umfange) war hierdurch eine geordnete Verfassung der katholischen Kirche erreicht, ohne daß dabei den staatlichen Hoheitsrechten irgend etwas vergeben war. Was die im Jahre 1866 mit Preußen vereinigten Landesteile angeht, so hat:

1. Die vormals königlich hannoversche Regierung in den Jahren 1816—1824 vergebliche Versuche gemacht, die Verhältnisse der katholischen Kirche des Landes zum Staate durch ein Konkordat mit dem päpstlichen Stuhle zu regeln.[6] Es ist jedoch schließlich dazu gekommen, daß am 26. März 1824 die Zirkumskriptionsbulle „Impensa Romanorum Pontificum sollicitudo" erlassen und durch Patent v. 20. Mai

[1] Friedberg, Der Staat und die Bischofswahlen, 1874; Stutz, Der neuste Stand des deutschen Bischofswahlrechts, 1909; Hinschius-Kahl, Art. Bistum, in v. Stengel-Fleischmanns W. St. V. R.[2], Bd. I, S. 487 ff.; Meurer, Art. Domkapitel, das. Bd. I, S. 602 ff.; Friedberg, Kirchenrecht[6], 1909, S. 362 ff.

[2] Hübler, Art. Konkordate und Zirkumskriptionsbullen, in v. Stengel-Fleischm. W.St.V.R.[2], Bd. II, S. 612 ff.; Köster, Rechtl. Natur der Konkordate und Zirkumskriptionsbullen, Dissertation, 1907.

[3] G. S. 1821, S. 114 ff.; Laspeyres, S. 788 ff., 865 ff. Die Geschichte dieser Bulle bei O. Mejer, Zur Geschichte der röm.-deutschen Frage, Tl. II, S. 3, 265; Tl. III, S. 88; Friedberg, Staat und Bischofswahlen, 1874, S. 43; Bornhak, Preuß. Staatsrecht[2], Bd. III, S. 643.

[4] G. S. 1821, S. 113.

[5] Über die rechtliche Natur der Bulle De salute anim. und die Frage, ob die in der Bulle niedergelegte Konvention im Verhältnis des Staates zum römischen Stuhle als dem Oberhaupt der gesamten kathol. Kirche und somit auch der Landeskirche als bindender Staatsvertrag anzusehen sei, vgl. Hinschius, Preuß. Kirchenrecht, 1884, S. 481 ff., Anm. 20, und die dort angeführte Literatur; ferner Zorn, S. 186[1]. Vgl. auch die Zirk. Reskr. v. 31. Aug. 1818 und 1. Jan. 1841; v. Kamptz, Annal., Bd. II, S. 717.

[6] Mejer, Die Propaganda, 1852, Bd. II, S. 418 ff.; Mejer, Röm.-deutsche Frage, Bd. II, 2, S. 117 ff.; 241 ff.; Bd. III, S. 62 ff., S. 237 ff.; Friedberg, Grenzen, S. 350 ff.; ders., Staat und Bischofswahlen, Bd. I, S. 63 ff.; v. Ketteler, Das Recht der Domkapitel und das Veto der Regierungen, 1868; Friedberg, Kirchenrecht[6], 1909, S. 362 ff.

1824[1] als landesherrliches Gesetz publiziert worden ist.[2] Diese Bulle teilt das vormalige Königreich Hannover in zwei Diözesen, Hildesheim (welchem auch Braunschweig zugehört) und Osnabrück. Während die Bulle bezüglich der Diözese Hildesheim sofort zur Ausführung kam, wurde die förmliche Errichtung der Diözese Osnabrück mangels der erforderlichen Mittel einstweilen ausgesetzt; sie erfolgte erst durch einen mit dem Bischof von Münster als Exekutor der Bulle geschlossenen Vertrag v. 11. Nov. 1856, worauf die bis dahin durch einen Generalvikar unter der Oberleitung des Bischofs von Hildesheim verwaltete Diözese im Jahre 1858 den ersten Bischof erhielt. Die Bulle trifft Bestimmungen über die Bischofswahlen und die Vergebung der Kapitelspfründen, die Organe der Bischöfe und die Vergebung der Pfarrbenefizien. Dagegen ist die Regelung der Beziehungen der katholischen Kirche zum Staate in allen übrigen Punkten durch einseitige staatliche Gesetzgebung erfolgt, welche wesentlich in dem Landesverfassungsgesetz v. 6. Aug. 1840[3] enthalten ist und durch das Gesetz v. 5. Sept. 1848 betreffend verschiedene Änderungen des Landesverfassungsgesetzes[4] nur unwesentliche Modifikationen erfahren hat. §. 63 des Landesverfassungsgesetzes hat der römisch-katholischen wie der evangelischen Kirche freie öffentliche Religionsübung und den Besitz ihrer verfassungsmäßigen Rechte zugesichert. §. 64 bestimmt jedoch, daß dem König kraft der ihm zustehenden Staatsgewalt über beide Kirchen das Oberaufsichts- und Schutzrecht gebührt, §. 65, daß die Anordnung der geistlichen Angelegenheiten unter Oberaufsicht des Königs der in der Verfassung einer jeden der beiden Kirchen gegründeten Kirchengewalt überlassen bleibt. Im §. 68 wird demzufolge festgestellt, daß den Bischöfen der Diözesen Hildesheim und Osnabrück die Ausübung der Kirchengewalt in Gemäßheit der Verfassung der römisch-katholischen Kirche gebührt und daß die in §. 64 bezeichneten Rechte der Staatsgewalt auch hinsichtlich der Verwaltung des Vermögens der einzelnen römisch-katholischen Kirchen und der kirchlichen und milden Stiftungen vom König, sei es unmittelbar, sei es mittelbar durch die von ihm dazu bestellten Behörden[5], ausgeübt werden.

2. Die Katholiken in Schleswig-Holstein gehören kirchlich zum apostolischen Vikariat der Nordischen Missionen, an dessen Spitze der Bischof von Osnabrück steht. Eine einigermaßen den Anforderungen der Toleranz entsprechende Stellung erlangten sie erst durch das holsteinsche Gesetz v. 4. Juli 1863[6], welches den Katholiken wie den Reformierten, Mennoniten, Anglikanern und Baptisten in Holstein ein gewisses Maß staatlicher Freiheit gewährte, während die zur Zeit des Kondominats erlassene Verordnung der Zivilkommissare v. 23. April 1864 für das Herzogtum Schleswig[7] unter Aufhebung der früheren Beschränkungen allen nicht aus Gründen der Sittlichkeit verbotenen christlichen Glaubensbekenntnissen gleichen Schutz, gleiche bürgerliche Berechtigung, freie Religionsübung und freien Verkehr mit den kirchlichen Oberen zugestand.

3. Das vormalige Kurfürstentum Hessen, das vormalige Herzogtum Nassau und die vormals freie Stadt Frankfurt a. M. gehören zur oberrheinischen Kirchenprovinz.

---

[1] G. S. für Hannover 1824, Abt. I, S. 87.

[2] Lehzen, Hannovers Staatshaushalt, Bd. II, S. 293—299.

[3] G. S. für Hannover 1840, Abt. I, S. 141 ff.

[4] Ebenda 1848, Abt. I, S. 261 ff.

[5] Die staatlichen Befugnisse wurden unter dem Min. für geistl. Angel. durch die beiden landesherrlichen kathol. Konsistorien zu Hildesheim und Osnabrück, welche aus weltlichen und geistlichen Mitgliedern bestanden, ausgeübt. Verordn. v. 28. April 1815 über die Errichtung eines Konsistoriums röm.-kathol. Konfession in Hildesheim (in Ebhardts Staatsverfassung des Königreichs Hannover, S. 994), Publik. v. 2. Dez. 1802 (Corp. Constit. Osnabr., Tl. II, Bd. 2, S. 791); Publik. v. 14. April 1814, §. 2 (Hagemanns Samml. der hannoverschen Landesverordn. und Ausschreiben, 1814, S. 398); Landesherrl. Reskr. v. 13. März 1816, v. 19. März 1816 (a. a. O., S. 995) und v. 28. Juni 1825, betr. die Kompetenz des kathol. Konsistoriums zu Osnabrück (G. S. für Hannover 1825, Abt. III, S. 117, und Ebhardt, S. 995). Vgl. auch Spangenberg in Lipperts Annal. des Kirchenrechts, Heft 2, S. 41, 43; Lehzen, Hannovers Staatshaushalt, Bd. II, S. 295 ff. — §. 25 des Ges. v. 26. Juli 1880 über die Organisation der allgem. Landesverwaltung (G. S. 1880, S. 291 ff.) überwies die Zuständigkeiten der Konsistorialbehörden in der Provinz Hannover in betreff des Schulwesens, sowie die kirchlichen Angelegenheiten, welche bisher zum Geschäftskreise der kathol. Konsistorien zu Hildesheim und Osnabrück gehört hatten, den Abteilungen für Kirchen- und Schulwesen der betreffenden Regierungen und hob die genannten kathol. Konsistorien auf.

[6] Gesetz- und Ministerialbl. für Holstein 1863, S. 163; Ztschr. f. Kirchenrecht, Bd. IV, S. 209 ff.

[7] Verordnungsbl. f. Schleswig 1864, S. 58, Nr. 33; Ztschr. f. Kirchenrecht, Bd. VI, S. 144 ff.

Diese wurde auf Grund der zwischen den beteiligten deutschen Fürsten unter sich und mit dem päpstlichen Stuhle seit 1817 gepflogenen Verhandlungen[1] durch die Zirkumskriptionsbulle Pius' VII. „Provida solersque" v. 16. Aug. 1821[2] gegründet. Sie umfaßt die Erzdiözese Freiburg mit den Suffraganbistümern Rottenburg, Mainz, Fulda und Limburg.[3] Zur Ergänzung der Bulle erging am 11. April 1827 die Bulle Leos XII. „Ad dominici gregis custodiam".[4] Durch diese Bullen und das Breve Re sacra wurden die bischöflichen Sprengel abgegrenzt und Bestimmungen über die Bischofswahlen und die Besetzung der Kapitularpfründen getroffen. Die unter den Fürsten der oberrheinischen Kirchenprovinz vereinbarte Publikation der Zirkumskriptionsbullen[5] sprach jedoch aus, „daß aus deren Genehmigung nichts abgeleitet werden dürfe, was den staatlichen Hoheitsrechten schaden und ihnen Eintrag tun möchte oder den Landesgesetzen und Regierungsverordnungen, den erzbischöflichen und bischöflichen Rechten oder den Rechten der evangelischen Konfession oder Kirche entgegen wäre", und machte zugleich den Vorbehalt „weiterer Anordnungen wegen der Vollziehung". Die auf gleicher Vereinbarung der beteiligten Regierungen beruhende Verordnung v. 30. Jan. 1830 betreffend die Ausübung des landesherrlichen Schutz- und Aufsichtsrechts über die katholische Kirche[6] ordnete die Verhältnisse zwischen dem Staat und der katholischen Kirche so, daß letztere in volle Abhängigkeit vom Staate gebracht wurde, in welcher sie auch trotz aller Proteste des Papstes[7] verblieb. Auf eine von den Bischöfen der oberrheinischen Kirchenprovinz an ihre Regierungen gerichtete gemeinsame Denkschrift vom März 1851[8], in welcher sie das Aufgeben des bisher der Kirche gegenüber befolgten Systems verlangten, erließen die Regierungen mit Ausnahme derjenigen von Kurhessen (wo der katholischen Kirche bereits größere Selbständigkeit zustand) die gemeinsame Verordnung v. 1. März 1853[9], welcher für Nassau und Frankfurt a. M. die weitere Zugeständnisse enthaltende Verfügung v. 25. Mai 1861 zur provisorischen Erledigung des Kirchenkonflikts[10] folgte.

§. 131.

B. Seit dem Erlaß der Verfassungsurkunde.

Nachdem Art. 12 der Verfassungsurkunde v. 5. Dez. 1848, welcher wörtlich in die revidierte Verfassungsurkunde v. 31. Jan. 1850 als Art. 15 übergegangen war, den Grundsatz ausgesprochen hatte, daß die Kirche ihre Angelegenheiten selbständig ordnen und verwalten solle, nahm die römisch-katholische Kirche die ihr dadurch verheißene Selbständigkeit sofort in vollstem Maße in Anspruch.[11] Obgleich es zunächst die Aufgabe

---

[1] Logners Beiträge zur Geschichte der oberrheinischen Kirchenprovinz, 1863.

[2] Walter, Fontes juris ecclesiastici, 1862, S. 322 ff.

[3] Von den Bistümern der oberrheinischen Kirchenprovinz kommen hier nur Fulda für Kurhessen, Limburg für Nassau und Frankfurt a. M. in Betracht. Die von Bayern 1866 an Preußen abgetretenen Landesteile gehören zum Sprengel des Bischofs von Würzburg. Über die vom Großherzogtum Hessen abgetretenen Gebietsteile übt der Bischof von Mainz die bischöfliche Jurisdiktion aus.

[4] Walter, a. a. O.

[5] Weiß, Corpus juris eccles. cathol. hod., 1833, S. 303. — Für Kurhessen: Verordn. v. 31. Aug. 1829 wegen Verkündigung der päpstl. Bullen, welche die Errichtung des Bistums Fulda und die übrige Bildung einer oberrheinischen kathol. Kirchenprovinz betreffen (G. S. für Kurhessen 1829, S. 45); für Nassau: Edikt vom 9. Okt. 1827, betr. die Bestätigung der gedachten päpstl. Bullen (Nassauische Verordnungssamml., Bd. IV, S. 465); für Frankfurt a. M.: Ges. v. 2. März 1830 (Frankf. Gesetz- und Statutensamml., Bd. IV, S. 181 ff.).

[6] Weiß, a. a. O.; G. S. für Kurhessen 1830, S. 5; Verordnungssamml. für Nassau, Bd. IV, S. 493.

[7] Breve: „Pervenerat non ita pridem" v. 30. Juni 1830; Walter, Fontes juris ecclesiastici, S. 345.

[8] Ginzels Archiv für Kirchengeschichte und Kirchenrecht, Heft 2, S. 249.

[9] Walter, a. a. O., S. 340; Verordnungsbl. für Nassau, S. 97.

[10] Ztschr. f. Kirchenrecht, Bd. II, S. 127 ff.

[11] Richter, Die Entwicklung des Verhältnisses zwischen dem Staat und der kathol. Kirche in Preußen seit der Verf. Urk. vom 5. Dez. 1848 (Ztschr. f. Kirchenrecht, Bd. I, S. 100 ff.); Gerlach, Das Verhältnis des preuß. Staates zu der kathol. Kirche auf kirchenrechtlichem Gebiete nach den preuß. Gesetzen dargestellt, 1862; Das verfassungsmäßige Recht der Kirchen in Preußen, von einem preuß. Juristen, 1864, auch im Arch.

der Gesetzgebung gewesen wäre, das Verhältnis des Staates zur katholischen Kirche auf Grund des Art. 15 der Verfassungsurkunde neu zu gestalten, war doch die aufgeregte Zeit zu einer so mühsamen Arbeit nicht geeignet. Obschon es leicht gewesen war, den Grundsatz auszusprechen, so würde es doch schwer geworden sein, ihn in seinen Konsequenzen durch die verwickelten Verhältnisse hindurch in einem umfassenden Ausführungsgesetz zu verfolgen. Es blieb daher der Staatsregierung nur übrig, entweder im gegenseitigen Einvernehmen mit den geistlichen Oberen die kirchlichen Angelegenheiten auf dem Verwaltungswege in die neuen Verhältnisse überzuleiten oder durch ausdrücklichen Verzicht auf Mitwirkung und durch Geschehenlassen dem Prinzip des Art. 15 Genüge zu leisten. Von diesen Wegen beabsichtigte der Minister der geistlichen Angelegenheiten den ersteren zu betreten. In einem Erlaß v. 6. Jan. 1849[1] an sämtliche Oberpräsidenten setzte er die Grundlagen für eine Vereinbarung näher auseinander.[2] Die Bischöfe fanden es indes nicht in ihrem Interesse, auf diese ihnen vorgeschlagene Auseinandersetzung einzugehen, sondern lehnten das Anerbieten des Ministers in einer gemeinsamen Denkschrift[3] ab. Diese Denkschrift geht von der Voraussetzung aus, daß durch die Verfassungsurkunde alle bisherigen Beschränkungen der Kirche sofort aufgehoben seien und letztere sich somit bereits im Vollbesitz ihrer Selbständigkeit befinde. Durch diese Erklärung und weitere Äußerungen gleicher Richtung wurde der Gedanke einer gütlichen Auseinandersetzung zwischen Staat und Kirche völlig abgeschnitten. Daher konnte nur der zweite der oben bezeichneten Wege eingeschlagen werden. Auf diesem ist denn auch, von einzelnen Punkten abgesehen, die Regulierung der Verhältnisse erfolgt.[4] Da die römisch-katholische Kirche in Preußen von alters her in ihren Bischöfen die Organe einer selbständigen Ordnung und Verwaltung ihrer Angelegenheiten bewahrt hatte[5], nahm die Staatsregierung keinen Anstand, die in den Landesgesetzen[6] anerkannte Legitimation der Bischöfe als Vertreter der römisch-katholischen Kirche in Preußen als feststehend anzunehmen und diese auch nach Erlaß der Verfassungsurkunde für befugt zu erachten, diejenigen kirchlichen Rechte, auf welche der Staat künftighin keinen Anspruch mehr erheben könne, selbständig auszuüben, wegen der Auseinandersetzung aller übrigen Rechtsverhältnisse aber gleichfalls mit ihnen in Verhandlungen zu treten.[7] Über die Ausführung bezüglich einzelner Gegenstände fanden kommissarische Verhandlungen mit den Bischöfen statt. Auf Grund dieser Verhandlungen wurden sodann mit Genehmigung des Ministers der geistlichen Angelegenheiten von mehreren Oberpräsidenten Regulative insbesondere über die Ressortverhältnisse in den Angelegenheiten der Verwaltung und Beaufsichtigung des katholischen Kirchen-, Pfarr- und Stiftungsvermögens erlassen.[8]

---

f. kathol. Kirchenrecht, Bd. XI; Hinschius, Die preuß. Kirchengesetze des Jahres 1873, S. IV f.; Friedberg, Grenzen, S. 426 ff.; Friedberg, Die evangel. und kathol. Kirche der neu einverleibten Länder, 1867; Anschütz, Verf. Urk., Bd. I, S. 288 f.

[1] M. Bl. d. i. Verw. 1849, S. 265 ff.

[2] Über die weiteren, die Auseinandersetzung vorbereitenden Schritte der Staatsregierung vgl. die Reskr. des Min. d. geistl. Ang. v. 1. März und 15. Dez. 1849 (M. Bl. d. i. Verw. 1849, S. 267, 268).

[3] Vogts Kirchenrecht, Tl. I, S. 29.

[4] Richter in der Ztschr. f. Kirchenrecht, Bd. I, S. 107—9. Über das verfassungsmäßige Recht der Kirchen in Preußen, Archiv f. kathol. Kirchenrecht, Bd. XI.

[5] Laspeyres, Geschichte und heutige Verfassung der kathol. Kirche Preußens, Bd. I, S. 516 ff.; Schrötter, Die rechtliche Stellung der kathol. Bischöfe in Preußen seit Emanation und im Geltungsbereiche des A. L. R., 1875, S. 1—24.

[6] A. L. R., II, 11, §§. 115, 116.

[7] Hierüber Denkschrift des Ev. O. K. R. in den Aktenst. aus der Verw. des O. K. R., Bd. I, Heft 4, S. 9, 37.

[8] Solche Regulative wurden erlassen a) von dem Oberpräsidenten der Provinz Preußen für die zu den Diözesen Kulm und Ermland gehörigen Teile der Regierungsbezirke Danzig und Marienwerder am 25. Mai 1850 (Beiträge zum preuß. und deutschen Kirchenrecht, 1854, Heft 1, S. 40—43; vgl. den Allerh. Erlaß v. 27. April 1861 nebst Konsistorialdekret v. 15. Mai 1859, betr. die Regulierung der Grenzen der bischöfl. Diözesen Ermland und Kulm, im M. Bl. d. i. Verw. 1862, S. 17); dieses Regulativ ist b) laut Bekanntmachung des Oberpräsidenten der Provinz Pommern v. 23. Sept. 1851 (Beiträge zum preuß. und deutschen Kirchenrecht, Heft 1, S. 64; Amtsbl. der Regierung zu Köslin 1851, S. 317) mit Genehmigung des Min. d. geistl. Ang. auf die Verwaltung und Beaufsichtigung des kathol. Kirchen-, Pfarr- und Stiftungsvermögens der im Reg. Bez. Köslin belegenen, zur Diözese Kulm und zur Erzdiözese Posen gehörigen kathol. Pfarreien für anwendbar erklärt worden; c) vom Oberpräsidenten der Provinz Posen am 19. Nov. 1850 für die zu der Erzdiözese Gnesen und Posen gehörigen Teile der Reg. Bez. Posen und Bromberg (M. Bl. d. i. Verw. 1851, S. 32—34;

Der preußische Staat hatte auf diese Weise seit Erlaß der Verfassungsurkunde auf die Ausübung fast aller Hoheitsrechte über die katholische Kirche, insbesondere auf jeden Einfluß auf Bildung und Erziehung der Geistlichen, auf die Mitwirkung bei Besetzung der geistlichen Ämter, auf jede Aufsicht über die kirchliche Straf- und Disziplinargewalt, auf jede nennenswerte Kontrolle bei der kirchlichen Vermögensverwaltung verzichtet. Dagegen erneuerte das durch die Nachgiebigkeit der Regierung ermutigte Papsttum mit der Enzyklika v. 8. Dez. 1864 und dem ihr beigefügten Syllabus[1] den alten Kampf gegen den Staat und die weltliche Gewalt. Der Beschluß des Vatikanischen Konzils[2] v. 18. Juli 1870, die Dogmatisierung der päpstlichen Unfehlbarkeit und des päpstlichen Universalepiskopates, ließ keinen Zweifel mehr über die Zielpunkte der Politik der römischen Kurie.[3] Daß bei dieser Lage der Sache die seit Erlaß der Verfassungsurkunde auf deren Auslegung gestützte Verwaltungspraxis in kirchlichen Angelegenheiten nicht beibehalten werden könne, war den maßgebenden Stellen endlich klar geworden. Durch den Allerhöchsten Erlaß v. 8. Juli 1871[4], welcher die im Ministerium der geistlichen, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten bestehende gesonderte Abteilung für die katho-

---

Beiträge zum preuß. und deutschen Kirchenrecht, Heft 1, S. 51), welches mit dem zu a gedachten Regulativ wörtlich übereinstimmt; d) für die zur Diözese Paderborn gehörigen Reg. Bez. Magdeburg und Merseburg ist das Regulativ v. 15. Sept. 1864 (Amtsbl. der Regierung zu Magdeburg, Nr. 47, S. 250; der Regierung zu Merseburg, Nr. 47, S. 255) ergangen; e) für die Provinz Westfalen vgl. das Reskr. des Oberpräsidenten v. 8. Mai 1852 an die Bischöfe zu Münster und Paderborn (Beitr. zum preuß. und deutschen Kirchenrecht, Heft 2, S. 7 ff.); f) für die zur Erzdiözese Freiburg gehörigen hohenzollernschen Lande ist das Regulativ des Regierungspräsidenten zu Sigmaringen v. 31. Dez. 1857 (Amtsbl. der Regierung zu Sigmaringen 1858, Nr. 2, S. 5) maßgebend; g) was diejenigen Gebiete der Rheinprovinz betrifft, in welchen bis dahin die Verhältnisse des Staates zur Kirche durch die französische Gesetzgebung, insbes. die organischen Artikel v. 18. Germinal X, bestimmt wurden, so enthalten die Verhandlungen der Verf. Komm. sowie der Zentralabteilung der Nat. Vers. und die oktroy. Verf. Urk. v. 5. Dez. 1848, die Verhandlungen der beiden Revisionskammern und die revid. Verf. Urk. v. 31. Jan. 1850 keine Andeutung darüber, daß das neue Staatskirchenrecht nicht auch auf diesen Teil der Monarchie sich erstrecken sollte (Richter in der Ztschr. für Kirchenrecht, Bd. I, S. 109 f.). Hinsichtlich dieses Landesteiles sind indes ähnliche Ministerialerlasse wie für die übrigen Provinzen nicht für erforderlich erachtet worden, weil der schärfer ausgeprägte Charakter der rheinischen Gesetzgebung und Verwaltung das dem Staat und der Kirche verfassungsmäßig angewiesene Gebiet leichter übersehen ließ und kaum einen Zweifel über den Bereich der mit dem abgeschafften staatlichen Kirchenregiment beseitigten Einrichtungen und Gesetze gestattete. Die rheinischen Bischöfe haben daher ihrerseits nicht unterlassen, durch amtliche Anordnungen das Erforderliche zu normieren (für die Erzdiözese Köln durch die Verordn. v. 15. Jan. 1849, für die Diözese Trier durch die Verordn. v. 4. Okt. 1850), und die Staatsregierung hat einen Widerspruch gegen deren Inhalt nicht erhoben. Der Min. d. geistl. Ang. hat vielmehr in den Reskr. v. 19. Jan. 1850 und 16. Sept. 1862 (Archiv für kathol. Kirchenrecht, Bd. IX, S. 153; Bd. X, S. 295) ausdrücklich anerkannt, daß die mit der verfassungsmäßigen Selbständigkeit der kathol. Kirche unverträglichen Bestimmungen der rheinischen Gesetze durch den Art. 109 der Verf. Urk. ohne weiteres aufgehoben worden sind. Mit diesem Grundsatz ist indes diejenige Auffassung, welche dem Erk. des 5. Sen. des Ob. Trib. v. 19. Mai 1863 (a. a. O., Bd. X, S. 268) zugrunde liegt und welche infolgedessen die Regierung zu Köln in dem Runderlaß vom 21. Juli 1863 (a. a. O., Bd. X, S. 276) aufgestellt hat, nicht vereinbar. Hierüber die Schrift: Das verfassungsmäßige Recht der Kirche in Preußen und das Urteil des Ob. Trib. v. 19. Mai 1863 (auch im Archiv für kathol. Kirchenrecht, Bd. XI); Friedberg in der Deutsch. Gerichtszeitung 1865, Nr. 28, S. 109 ff.

[1] Syllabus complectens praecipuos nostrae aetatis errores, qui notantur in allocutionibus consistorialibus, in encyclicis aliisque apostolicis litteris sanctissimi domini nostri Pii Papae IX. H. Denzinger, Enchiridion symbolorum et definitionum, 1865; Ztschr. f. Kirchenrecht, Bd. V, S. 322 ff.

[2] Friedberg, Sammlung der Aktenstücke zum ersten Vatikanischen Konzil, 1872.

[3] Zum folgenden: Hinschius, Die preuß. Kirchengesetze des Jahres 1873, S. V ff.; derſ., Die Stellung der deutschen Staatsregierungen gegenüber den Beschlüssen des Vatikanischen Konzils, 1871; Hahn, Geschichte des „Kulturkampfes", 1881; Siegfried, Aktenstücke, betr. den preuß. Kulturkampf, 1882; Majunke, Geschichte des Kulturkampfes, 1886; Kißling, Geschichte des Kulturkampfes im Deutschen Reiche, im Auftrage des Zentralkomitees für die Generalversammlungen der Katholiken Deutschlands, Bd. I, 1911 (dazu die Besprechung von Rothenbücher in der Ztschr. für Rechtsgesch., Kanon. Abt., Bd. II, S. 453 ff.), Bd. II, 1914. Über die Stellung der preuß. Staatsregierung zu der Frage über das Dogma von der Infallibilität in ihren praktischen Konsequenzen vgl. Allerh. Bescheid an den Erzbischof von Köln v. 18. Okt. 1871 und Erlaß des Min. d. geistl. Ang. v. 25. Nov. 1871 (M. Bl. d. i. Verw. 1871, S. 50, 51).

[4] G. S. 1871, S. 293.

lischen Kirchenangelegenheiten aufhob, geschah der erste Schritt[1] dazu; durch das Gesetz v. 11. März 1872 betreffend die Beaufsichtigung des Unterrichts- und Erziehungswesens[2] nahm der Staat die ihm nach preußischer Gesetzgebung stets zugestandene Aufsicht über alle öffentlichen und Privatunterrichts- und Erziehungsanstalten wieder als sein Recht in Anspruch. Die Vorbereitung einer neuen organischen Gesetzgebung aber, die erforderlich erschien, um das Verhältnis des Staates zur katholischen Kirche so zu regeln, daß alle ihre staatsgefährlichen Übergriffe vom Staat mit Erfolg zurückgewiesen werden konnten, wurde nach Entlassung des Kultusministers v. Mühler dessen Nachfolger Dr. Falk überwiesen. Dieser legte dem Landtag auf Grund Allerhöchster Ermächtigung vier Gesetzentwürfe vor, welche zwar keine vollständige Regelung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche enthielten, aber doch den dringendsten Bedürfnissen der Gegenwart Genüge leisten sollten.[3] Es waren dies a) der Entwurf eines Gesetzes über die Grenzen des Rechts zum Gebrauch kirchlicher Straf- und Zuchtmittel[4], b) der Entwurf eines Gesetzes über die Vorbildung und Anstellung der Geistlichen, c) der Entwurf eines Gesetzes über die kirchliche Disziplinargewalt und die Errichtung des königlichen Gerichtshofes für kirchliche Angelegenheiten, d) der Entwurf eines Gesetzes betreffend den Austritt aus der Kirche. Diese Gesetzentwürfe erhielten die Genehmigung beider Häuser des Landtages und wurden nach erfolgter königlicher Sanktion am 11., 12., 13. und 14. Mai 1873 publiziert.[5]

Von diesen vier Gesetzen[6] bezieht sich das zu a auf alle Religionsgesellschaften, mögen sie die Stellung der privilegierten christlichen Kirchen einnehmen oder nur Korporationsrechte besitzen oder lediglich bloße religiöse Vereinigungen darstellen. Nur die privilegierten Kirchen, also die 7 evangelischen Landeskirchen und die römisch-katholische Kirche (einschl. der altkatholischen) betreffen die Gesetze zu b und c, während das Gesetz zu d sich auf die privilegierten Kirchen und die mit Korporationsrechten ausgestatteten

---

[1] Auch die Reichsgesetzgebung sah sich zu gewissen Maßnahmen veranlaßt. Vgl. Reichsges., betr. Ergänzung des R. Str. G. B. v. 10. Dez. 1871 (Einfügung des §. 130a, sog. Kanzelparagraphen); Jesuitenges. v. 4. Juli 1872 (unten S. 236, Note 2); Expatriierungsges. v. 4. Mai 1874 (unten S. 233, Note 2).

[2] G. S. 1872, S. 183.

[3] Vgl. auch den Allerh. Erlaß v. 15. März 1873, betr. Aufhebung des Amtes eines kathol. Feldpropstes; v. Kleinsorgen, Kirchenpolitische Gesetze[2], 1887, S. 26.

[4] Entwurf nebst Motiven in den Stenogr. Ber. des A. H. 1872—73, Anl. Bd. I, Nr. 23, S. 125 ff.

[5] Über die zu b, c und d gedachten Gesetzentwürfe nebst Motiven vgl. Stenogr. Ber. des A. H. 1872—73, Anl. Bd. I, Nr. 94 und 95, S. 438—461. Dr. Falk entwickelte in der Sitz. des A. H. v. 9. Jan. 1873 in ausführlicher Darlegung den Standpunkt der Staatsregierung bezüglich der Notwendigkeit des Erlasses dieser Gesetze (Stenogr. Ber. des A. H. 1872—73, Bd. I, S. 447—450). Die erste Beratung der Gesetzentwürfe fand in den Sitz. des A. H. v. 16. bis 21. Jan. 1873 statt, und zwar die des Gesetzentwurfes zu b in den Sitz. v. 16. und 17. Jan. 1873 (Sitz. 27 und 28, Stenogr. Ber. S. 587—645), die des Gesetzentwurfes zu c in der Sitz. v. 20. Jan. 1873 (Sitz. 29, a. a. O., S. 647—666), die des Gesetzentwurfes zu a am 20. und 21. Jan. 1873 (Sitz. 29 und 30, a. a. O., S. 666—696), die des Gesetzentwurfes zu d am 21. Jan. 1873 (Sitz. 30, a. a. O., S. 696—698). Auf Grund des von der Komm. zur Vorberatung der Gesetzentwürfe erstatteten Berichts v. 3. Febr. 1873 (Stenogr. Ber. des A. H. 1872—73, Anl. Bd. II, Nr. 144, S. 643 ff.) erfolgte die zweite Beratung des Gesetzentwurfes zu b in den Sitz. v. 7., 8., 10., 11., 13. und 14. März 1873 (Sitz. 59—64, Stenogr. Ber. 1488—1645), die zweite Beratung des Gesetzentwurfes zu c auf Grund des Komm. Ber. v. 12. Febr. 1873 (Stenogr. Ber. des A. H. 1872—73, Anl. Bd. II, Nr. 167, S. 778 ff.) in den Sitz. v. 14. und 15. März 1873 (Sitz. 64 und 65, Stenogr. Ber., S. 1645—1696), die des Gesetzentwurfes zu a auf Grund des Komm. Ber. v. 18. Febr. 1873 (Stenogr. Ber. des A. H. 1872—73, Anl. Bd. II, Nr. 208, S. 986 ff.) in der Sitz. v. 18. März 1873 (Sitz. 67, Stenogr. Ber., S. 1713—1739), die des Gesetzentwurfes zu d auf Grund des Komm. Ber. v. 26. Febr. 1873 (Stenogr. Ber. des A. H. 1872—73, Anl. Bd. II, Nr. 247) in der Sitz. v. 19. März 1873 (Sitz. 68, Stenogr. Ber., S. 1741—1758). Bei der in der Sitz. v. 20. März 1873 (Sitz. 69, Stenogr. Ber., S. 1767—1802) erfolgten dritten Beratung wurden die drei erwähnten Gesetzentwürfe endgültig angenommen. Das H. H. beriet über die Entwürfe in den Sitz. v. 24., 25., 26., 28., 29. und 30. April 1873 (Sitz. 25—30, Stenogr. Ber. des H. H. 1872—73, S. 425—577) und nahm sie in der Sitz. v. 1. Mai 1873 (Sitz. 31, Stenogr. Ber., S. 579—586) mit geringen Abänderungen der Gesetzentwürfe zu b und c an, welchen Abänderungen das A. H. in der Sitz. v. 9. Mai 1873 (Sitz. 63, Stenogr. Ber., S. 1852—1867) seine Zustimmung gab. Die königl. Sanktion wurde sofort erteilt und die Publikation der Gesetze erfolgte unterm 11., 12., 13. und 14. Mai 1873 (G. S. 1873, S. 191 ff.).

[6] Hinschius, Die preuß. Kirchengesetze des Jahres 1873, S. XIV f.

Religionsgesellschaften bezieht. Allerdings waren alle diese Gesetze wesentlich durch die neuere Entwicklung der katholischen Kirche hervorgerufen worden. Allein schon um der Parität willen, um den Vorwurf einer Tendenzgesetzgebung gegen eine bestimmte Religionspartei abwehren zu können, hat die Staatsregierung es für erforderlich erachtet, in den Gesetzen, soweit die Wahrung des staatlichen Aufsichtsrechts prinzipiell auch gegenüber der evangelischen Kirche gerechtfertigt war, diese letztere nicht auszunehmen. Überdies war durch die Gewährung einer größeren Selbständigkeit an die evangelische Kirche zugleich die nähere Ausbildung des staatlichen Hoheitsrechts auch gegenüber dieser Kirche bedingt. Hatte dazu in früherer Zeit neben dem landesherrlichen Kirchenregiment kein Bedürfnis vorgelegen, so war die besondere Entwicklung der Staatsaufsicht jedoch seit der Einführung der konstitutionellen Regierungsform und der allmählichen Lösung der Vereinigung der obersten kirchlichen und staatlichen Verwaltung notwendig geworden.

1. Das Gesetz v. 11. Mai 1873 über die Vorbildung und Anstellung der Geistlichen[1], welches für die ganze Monarchie einschließlich des Jadegebietes erlassen und durch §. 5, Nr. 2 des Gesetzes v. 25. Febr. 1878[2] auch im Kreise Herzogtum Lauenburg eingeführt ist, gilt heute in der erheblich abgeänderten Fassung, welche es durch die Novellen v. 21. Mai 1874[3], 14. Juli 1880 (Art. 5)[4], 31. Mai 1882 (Art. 2, 3, 4)[5], 11. Juli 1883 (Art. 1—3)[6], 21. Mai 1886 (Art. 1, 2, 3, 4, 5, 9, 15)[7] und 29. April 1887 (Art. 1, 2)[8] erhalten hat.[9] Das Gesetz regelt vom staatlichen Standpunkt aus die Bedingungen für den Erwerb der geistlichen Ämter in den privilegierten christlichen Kirchen.[10] Bei dem hervorragenden Einfluß, welchen die Geistlichen als Lehrer und Führer ihrer Gemeinden üben, will es dem Staat die Gewähr dafür bieten, daß nicht Männer, welche seine eigenen Funktionen gefährden, in solche auch mit staatlichen Vorrechten ausgestatteten Stellen berufen werden. Da bloße Repressivmaßregeln der vielfach der öffentlichen Kontrolle entzogenen Tätigkeit der Geistlichen gegenüber unzureichend sind, hat das Gesetz vorbeugende Bestimmungen getroffen, um den erwähnten Zweck zu erreichen. Die erforderlichen Bürgschaften findet es in den im §. 1 allgemein ausgesprochenen Momenten: a) in dem Besitz der Eigenschaft als Deutscher[11], b) in dem Nachweise einer genügenden wissenschaftlichen Vorbildung[12], c) in dem Recht des Staates,

---

[1] G. S. 1873, S. 191 ff.; Kommentar dazu bei Hinschius, Preuß. Kirchengesetze, 1873, S. 97 ff.; Thudichum, Kirchenrecht, Bd. II, S. 26 ff. (veraltet); Bornhak, Pr. St. R.², Bd. III, S. 657 ff.

[2] G. S. 1878, S. 97 (100).

[3] Gesetz wegen Deklaration und Ergänzung des Gesetzes vom 11. Mai 1873 (G. S. 1874, S. 139).

[4] G. S. 1880, S. 285.

[5] G. S. 1882, S. 307.

[6] G. S. 1883, S. 109.

[7] G. S. 1886, S. 147.

[8] G. S. 1887, S. 127.

[9] Hinschius, Das preuß. Kirchengesetz vom 14. Juli 1880, Nachtragsheft, 1881; ders., Die preuß. Kirchengesetze, betr. Abänderungen der kirchenpolitischen Ges. v. 21. Mai 1886 und 29. April 1887, 1887; v. Kleinsorgen, Die kirchenpolitischen Gesetze Preußens und des Deutschen Reichs, 1887; Rintelen, Die kirchenpolitischen Gesetze, 1903.

[10] Hinschius-Kahl, Artikel Geistliche in v. Stengel-Fleischmanns W. St. V. R.², Bd. II, S. 30 ff.; Schoen, Kirchenrecht, Bd. II, S. 47 ff.

[11] Reichs- und Staatsangehörigkeitsges. v. 22. Juli 1913 (R. G. Bl. 1913, S. 583), §. 1. Die Novelle v. 31. Mai 1882, Art. 3, Abs. 2, ermächtigte den Minister, auch ausländischen Geistlichen die Vornahme von geistlichen Amtshandlungen nach vom Staatsministerium mit königl. Genehmigung festzustellenden Grundsätzen zu gestatten.

[12] Die von dem Gesetz verlangte wissenschaftliche Vorbildung ist darzutun a) durch Ablegung der Entlassungsprüfung auf einem deutschen Gymnasium, b) durch Zurücklegung eines dreijährigen theologischen Studiums auf einer deutschen Staatsuniversität (§. 4). Der Min. d. geistl. Ang. ist ermächtigt, mit Rücksicht auf ein vorangegangenes anderes Universitätsstudium, als das der Theologie, oder mit Rücksicht auf ein an einer außerdeutschen Staatsuniversität zurückgelegtes Studium, oder mit Rücksicht auf einen sonstigen besonderen Bildungsgang von dem vorgeschriebenen dreijährigen Studium an einer deutschen Staatsuniversität einen angemessenen Zeitraum zu erlassen. Er ist ferner ermächtigt, nach den vom Staatsministerium mit königl. Genehmigung festgestellten Grundsätzen von den Erfordernissen des §. 4 zu dispensieren (§. 5; Hinschius, a. a. O., Tl. 2, S. 26 f.). Das theologische Studium kann auch an den zur wissenschaftlichen Vorbildung der Geistlichen geeigneten kirchlichen Seminaren, welche bis zum Jahre 1873 bestanden haben, und an denjenigen, welche die Bischöfe von Osnabrück und Limburg in ihren Diözesen zu errichten und zu unterhalten berechtigt sind, zurückgelegt werden. Zur Eröffnung der Seminare in O. und L. und zur Wiedereröffnung der übrigen, sowie zur Fortführung aller dieser Anstalten sind 1. dem

gegen die Anstellung ungeeignet erscheinender Personen Einspruch zu erheben. Nachdem das Gesetz in den §§. 2 und 3 die Fälle, in welchen die Erlangung des Rechts auf geistliche Amtstätigkeit seinen Vorschriften unterworfen sein soll[1], spezialisiert hat, setzt es in den §§. 4—9[2] das Nähere über die Vorbildung zum geistlichen Amte fest und trifft dabei zugleich die erforderlichen Anordnungen über die Einrichtung der Lehranstalten, die Qualifikation und Anstellung des Lehrpersonals, sowie die staatliche Kontrolle der kirchlichen Bildungsanstalten.[3] Die §§. 15—17 gestalten das staatliche Einspruchsrecht näher aus[4], während die §§. 19[5] und 20 einen besonderen Schutz der bereits im Amte befindlichen und künftig anzustellenden Geistlichen begründen[6], und §. 21 bestimmt, daß

Min. d. geistl. Ang. die Statuten und der Lehrplan einzureichen und die Namen der Leiter und Lehrer, welche Deutsche sein müssen, mitzuteilen; 2. Der Lehrplan ist dem Universitätsplan gleichartig zu gestalten; 3. Es ist zur Anstellung an diesen Anstalten die wissenschaftliche Befähigung erforderlich, an einer deutschen Staatsuniversität in der Disziplin zu lehren, für welche die Anstellung erfolgt. Der Minister macht die zur wissenschaftlichen Vorbildung geeigneten Seminare öffentlich bekannt. Die Wiedereröffnung der Seminare für die Erzdiözese Gnesen-Posen und die Diözese Kulm wird durch königl. Verordnung bestimmt (§. 6). Während des vorgeschriebenen Universitätsstudiums dürfen die Studierenden einem kirchlichen Seminar nicht angehören (§. 7). Alle der Vorbildung der Geistlichen dienenden kirchlichen Anstalten stehen unter der Aufsicht des Staates (§. 9). Die kirchlichen Oberen sind befugt, Konvikte für Zöglinge, welche Gymnasien, Universitäten und kirchliche Seminare besuchen, hinsichtlich deren die gesetzlichen Voraussetzungen für den Ersatz des Universitätsstudiums erfüllt sind, zu errichten und zu unterhalten. Sie sind ferner befugt, die zur theologisch-praktischen Vorbildung bestimmten Anstalten (Prediger- und Priesterseminare) wieder zu eröffnen. Dem Minister sind Statuten und Hausordnung einzureichen, sowie die Namen der Leiter und Erzieher, welche Deutsche sein müssen, mitzuteilen (Novelle v. 21. Mai 1886, Art. 3, 4; Hinschius, a. a. O., Tl. 2, S. 27 ff.). Die in den §§. 9—14 des Ges. v. 11. Mai 1873 enthaltenen besonderen Vorschriften wegen der Staatsaufsicht über die bezeichneten kirchlichen Vorbildungsanstalten sind aufgehoben.

[1] Die Vorschriften des Gesetzes kommen zur Anwendung, gleichviel, ob das Amt dauernd oder widerruflich übertragen werden oder nur eine Stellvertretung oder Hilfsleistung in demselben statthaben soll. Die Anzeigepflicht der geistlichen Oberen und das Einspruchsrecht der Staatsregierung findet keine Anwendung: 1. bei der Übertragung von Seelsorgeämtern, deren Inhaber unbedingt abberufen werden können; 2. bei der Übertragung von Pfarrämtern, welche nicht dauernd erfolgt; 3. bei der Anordnung einer Hilfsleistung oder Stellvertretung in einem geistlichen Amte; 4. wenn eine geistliche Amtshandlung von einem gesetzmäßig angestellten Geistlichen in dem Bezirk eines anderen besetzten oder erledigten geistlichen Amtes vorgenommen wird, ohne daß dieser dabei die Absicht bekundet, dort ein geistliches Amt zu übernehmen. Die mit der Stellvertretung oder Hilfsleistung in einem geistlichen Amte gesetzmäßig beauftragten Geistlichen gelten auch nach Erledigung dieses Amtes als gesetzmäßig angestellte Geistliche. Die Anzeigepflicht besteht nur für die dauernde Übertragung von Pfarrämtern und die Übertragung von geistlichen Ämtern, welche nicht unter die zu 1 bis 4 aufgezählten fallen (§. 2 in der bei Hinschius, Kirchengesetze 1886—87, Tl. 2, S. 25 f., formulierten Fassung). Die vorstehenden Bestimmungen, sowie die Vorschriften des §. 1 kommen vorbehaltlich der Bestimmungen des §. 26 auch zur Anwendung, wenn einem bereits im Amte stehenden Geistlichen ein anderes geistliches Amt übertragen oder eine widerrufliche Anstellung in eine dauernde verwandelt werden soll (§. 3, in der Fassung bei Hinschius, a. a. O., S. 26).

[2] §. 9, Abs. 2, 3, bis §. 14 sind aufgehoben (Ges. v. 21. Mai 1886, Art. 5).

[3] Siehe S. 228, Note 12.

[4] Die geistlichen Oberen sind, vorbehaltlich der in Anm. 1 bezeichneten Ausnahmen, verpflichtet, demjenigen Kandidaten, dem ein geistliches Amt übertragen oder der in ein anderes geistliches Amt versetzt oder dessen widerrufliche Anstellung in eine dauernde umgewandelt werden soll, dem Oberpräsidenten unter Bezeichnung des Amtes zu benennen. Innerhalb dreißig Tagen nach der Benennung kann der Oberpräsident Einspruch gegen die Anstellung erheben, wenn es sich um die dauernde Übertragung eines Pfarramtes handelt (§. 15). Der Einspruch ist nur zulässig, a) wenn dem Anzustellenden die gesetzlichen Erfordernisse zur Bekleidung des geistlichen Amtes fehlen, b) wenn aus einem auf Tatsachen beruhenden Grunde, welcher dem bürgerlichen oder staatsbürgerlichen Gebiete angehört, für die Stelle nicht geeignet ist. Die Tatsachen, welche den Einspruch begründen, sind anzugeben (§. 16). Die Übertragung eines geistlichen Amtes, welche den Vorschriften der §§. 1—3 zuwiderläuft oder welche vor Ablauf der in §. 15 für die Erhebung des Einspruchs gewährten Frist erfolgt, gilt als nicht geschehen (§. 17; Hinschius, a. a. O., Tl. 2, S. 30 f.). — Die katholischen Bischöfe (Erzbischöfe, Fürstbischöfe) haben, bevor sie die staatliche Anerkennung erhalten, dem König den Eid zu leisten. Verordn. v. 13. Febr. 1887 (G. S. 1887, S. 11).

[5] §. 18 ist aufgehoben (Ges. v. 29. April 1887, Art. 2, §. 3).

[6] §. 19: Die Errichtung von Seelsorgeämtern, deren Inhaber unbedingt abberufen werden können, ist nur mit Genehmigung des Min. d. geistl. Ang. zulässig. §. 20: Anordnungen oder Vereinbarungen, welche die durch das Gesetz begründete Klagbarkeit der aus dem geistlichen Amtsverhältnis entspringenden vermögensrecht-

die Verurteilung eines Geistlichen zur Zuchthausstrafe, die Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte und der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter die Unfähigkeit zur Ausübung des geistlichen Amtes und den Verlust des Amtseinkommens zur Folge hat. Die §§. 22—24 treffen die erforderlichen Strafbestimmungen wegen Verletzung der Vorschriften des Gesetzes durch die kirchlichen Oberen und die von ihnen rechtswidrig angestellten Geistlichen.[1] [2]

2. Das Gesetz v. 12. Mai 1873 über die kirchliche Disziplinargewalt und die Errichtung des Königl. Gerichtshofes für kirchliche Angelegenheiten[3], welches gleichfalls für die ganze Monarchie einschließlich des Jadegebietes erlassen und durch §. 5, Nr. 3 des Gesetzes v. 25. Febr. 1878[4] auch im Kreise Herzogtum Lauenburg eingeführt worden ist, hat ebenfalls zahlreiche Abänderungen durch die Novellen v. 14. Juli 1880, Art. 1, v. 31. Mai 1882, Art. 2, v. 21. Mai 1886, Art. 6—10, 15 und v. 29. April 1887, Art. 3 erhalten.[5] Es regelt die Ausübung der den kirchlichen Behörden gegen „Kirchendiener" (d. h. solche Personen, welche die mit einem geistlichen oder jurisdiktionellen Amt verbundenen Rechte und Verrichtungen ausüben, §. 1) zustehenden Disziplinargewalt.[6] Die Anwendung körperlicher Züchtigung ist als kirchliche Disziplinarstrafe oder Zuchtmittel ausgeschlossen (§. 3); Geldstrafen dürfen den Betrag von 90 Mark oder, wenn das einmonatliche Amtseinkommen höher ist, den Betrag des letzteren nicht übersteigen (§. 4). Die Strafe der Freiheitsentziehung darf nur in der Verweisung in eine im Deutschen Reiche belegene Demeritenanstalt bestehen, die Dauer von drei Monaten nicht übersteigen, ihre Vollstreckung wider den Willen des Betroffenen weder begonnen noch fortgesetzt werden (§. 5). Um die Innehaltung dieser Vorschriften kontrollieren zu können, sind die Demeritenanstalten der staatlichen, durch den Minister der geistlichen Angelegenheiten[7] und den Oberpräsidenten[8] auszuübenden Aufsicht unterworfen (§. 6). Über das Verfahren bei Verhängung von Disziplinarstrafen ordnet das Gesetz (§. 2) an, daß eine Vermögensstrafe oder die Verweisung in eine Demeritenanstalt nur nach Anhörung des Beschuldigten verhängt werden darf, daß der mit Verlust oder Minderung des Amtseinkommens verbundenen Entfernung aus dem Amte (Entlassung, Versetzung, Suspension, unfreiwilligen Emeritierung usw.) ein geordnetes prozessualisches Verfahren vorausgehen muß, und daß in allen diesen Fällen die Entscheidung schriftlich mit Gründen abzufassen ist. Zum Schutz gegen Übergriffe der geistlichen Behörden bei Ausübung der Disziplinargewalt hatte das Gesetz das Rechtsmittel der Berufung an die Staatsbehörde, nämlich den „Königl. Gerichtshof für kirchliche Angelegenheiten" gewährt.[9] Dieses Rechtsmittel

---

lichen Ansprüche ausschließen oder beschränken, sind nur mit Genehmigung der Staatsbehörde zulässig.

[1] Dazu Ges. v. 21. Mai 1874, Art. 2; Ges. v. 14. Juli 1880, Art. 5; Ges. v. 11. Juli 1883, Art. 3; Ges. v. 21. Mai 1886, Art. 15; Ges. v. 29. April 1887, Art. 2, §§. 3, 5; Hinschius, Preuß. Kirchenges. 1886—87, Tl. 2, S. 34.

[2] Aus den Übergangs- und Schlußbestimmungen (§§. 25—30) ist hervorzuheben §. 28, wonach die Vorschriften über das Einspruchsrecht des Staates dort keine Anwendung finden, wo die Anstellung durch Behörden erfolgt, deren Mitglieder sämtlich vom König ernannt werden; ferner §. 29, welcher die anderweite Regelung der Mitwirkung des Staates bei Besetzung geistlicher Ämter auf Grund des Patronats oder besonderer Rechtstitel, sowie die Rechte des Staates bezüglich der Anstellung von Geistlichen beim Militär und an öffentlichen Anstalten aufrechterhält.

[3] G. S. 1873, S. 198 ff.; Kommentar von Hinschius in den preuß. Kirchengesetzen des Jahres 1873, S. 39 ff.; Friedberg, Kirchenrecht[6], 1909, S. 312 ff.; Schoen, Kirchenrecht, Bd. II, S. 268 ff.; Thudichum, Kirchenrecht, Bd. II, S. 202 ff.; Bornhak, Pr. St. R.[2], Bd. III, S. 659 ff.

[4] G. S. 1878, S. 97 (100).

[5] Heutige Fassung bei Hinschius, Kirchengesetze 1886—87, Tl. 1, S. 95 ff.; Tl. 2, S. 34.

[6] Hinschius-Kahl, Art. Geistliche, in v. Stengel-Fleischmanns W. St. V. R.[2], Bd. II, S. 34 ff.; Hübler, Art. Kirchenzucht, das. Bd. II, S. 521.

[7] Dem Minister sind Satzung und Hausordnung der Anstalt einzureichen, sowie die Namen ihrer Leiter mitzuteilen. Am Schluß des Jahres ist ihm ein Verzeichnis der Demeriten, welches ihren Namen, die Strafen und die Zeit der Aufnahme und Entlassung enthält, einzureichen (Novelle 1886, Art. 8, Abs. 1).

[8] Der Oberpräsident kann die Befolgung der Vorschriften der §§. 5, 6 des Gesetzes und der auf Grund derselben von ihm erlassenen Verfügungen mit Geldstrafe bis 3000 ℳ erzwingen. Außerdem kann die Anstalt geschlossen werden. Eine Vollstreckung kirchlicher Disziplinarentscheidungen im Wege der Staatsverwaltung findet nur dann statt, wenn dieselben vom Oberpräsidenten nach Prüfung der Sache für vollstreckbar erklärt sind (§§. 8, 9).

[9] Diese Berufung war zulässig: 1. wenn die Entscheidung von einer durch die Staatsgesetze ausgeschlossenen Behörde ergangen war; 2. wenn

ist jedoch ebenso wie der Gerichtshof selbst durch die Novelle vom 21. Mai 1886 (Art. 9, 10) wieder beseitigt worden. Außerdem führte das Gesetz ein staatliches Disziplinarverfahren gegen Kirchendiener ein, indem es davon ausging, daß der Staat kirchliche Beamte, deren Amtsführung die Staatsgesetze in Frage stelle und gegen diese verstoße, nicht in ihrer Stellung belassen könne.[1] Die hierauf bezüglichen Vorschriften der §§. 24—31 („Einschreiten des Staates ohne Berufung") sind nicht aufgehoben worden und bestehen daher formell heute noch zu Recht; tatsächlich sind sie aber infolge der ersatzlosen Beseitigung des Gerichtshofes für kirchliche Angelegenheiten (Gesetz v. 21. Mai 1886, Art. 9) suspendiert.[2]

3. Das Gesetz v. 13. Mai 1873 über die Grenzen des Rechts zum Gebrauche kirchlicher Straf- und Zuchtmittel[3] in der Fassung der Novellen von 1886 (Art. 12)

---

eine gesetzlich unzulässige Strafe erkannt war; 3. wenn die Vorschriften des §. 2 über das Verfahren nicht eingehalten waren; 4. wenn die Strafe verhängt war: a) wegen einer Handlung oder Unterlassung, zu welcher die Staatsgesetze oder die von der Obrigkeit innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Anordnungen verpflichten; b) wegen Ausübung oder Nichtausübung eines öffentlichen Wahl- und Stimmrechtes; c) wegen Gebrauchs der Berufung an die Staatsbehörde auf Grund des Ges. v. 12. Mai 1873; 5. wenn die Entfernung aus dem kirchlichen Amte als Disziplinarstrafe oder sonst wider den Willen des davon Betroffenen ausgesprochen war und die Entscheidung der klaren tatsächlichen Lage widersprach oder die Gesetze des Staates oder allgemeine Rechtsgrundsätze verletzte; 6. wenn nach erfolgter vorläufiger Suspension vom Amt das weitere Verfahren ungebührlich verzögert wurde (§§. 10, 11). Die Berufung stand jedem zu, gegen welchen die Entscheidung ergangen war, sobald er die dagegen gesetzlich zulässigen Rechtsmittel bei der vorgesetzten kirchlichen Instanz ohne Erfolg geltend gemacht hatte; wenn aber ein öffentliches Interesse vorlag, stand die Berufung auch dem Oberpräsidenten zu, jedoch erst dann, wenn die bei den kirchlichen Behörden angebrachten Rechtsmittel ohne Erfolg geblieben waren oder die Frist zu ihrer Einlegung versäumt war (§. 12). Die beim Königl. Gerichtshofe für kirchliche Angelegenheiten einzulegende Berufung hatte in der Regel Suspensivkraft (§§. 13, 14). In dem auf die Berufung ergehenden Urteil konnte nur entweder die Verwerfung der Berufung oder die Vernichtung der mit derselben angefochtenen Disziplinarentscheidung ausgesprochen werden (§. 21).

[1] Es konnte nach den in Betracht kommenden Bestimmungen gegen Kirchendiener auf Antrag der Staatsbehörde durch Urteil des Königl. Gerichtshofes für kirchliche Angelegenheiten auf Unfähigkeit zur Bekleidung ihres Amtes erkannt werden, wenn sie die auf ihr Amt oder ihre geistlichen Amtsverrichtungen bezüglichen Vorschriften der Staatsgesetze oder die hierüber von der Obrigkeit innerhalb ihrer gesetzlichen Zuständigkeit getroffenen Anordnungen so schwer verletzten, daß ihr Verbleiben im Amte mit der öffentlichen Ordnung unverträglich erschien (§. 24, Abs. 1 in der Fassung der Novelle v. 14. Juli 1880, Art. 1). Die Aberkennung der Fähigkeit zur Bekleidung des Amtes hatte den Verlust des Amtseinkommens zur Folge (Novelle v. 14. Juli 1880, Art. 1); außerdem war die Vornahme weiterer Amtshandlungen mit Geldbuße bis zu 300 ℳ, im Wiederholungsfalle bis zu 3000 ℳ bedroht (§. 31); zulässig war jedoch nach der Novelle v. 21. Mai 1886, Art. 15, das Lesen stiller Messen und die Spendung der Sterbesakramente. Der „Königl. Gerichtshof für die kirchlichen Angelegenheiten" in Berlin (§. 32) bestand aus elf Mitgliedern, von denen der Präsident und wenigstens fünf andere Mitglieder etatsmäßig angestellte Richter sein mußten. Die Mitglieder des Gerichtshofes wurden vom König auf Vorschlag des Staatsministeriums, und zwar die bereits in einem Staatsamte angestellten für die Dauer ihres Hauptamtes, die anderen Mitglieder auf Lebenszeit ernannt. Der Gerichtshof entschied endgültig mit Ausschluß jeder weiteren Berufung (§§. 32—35). Zur Zuständigkeit des Gerichtshofes gehörten: a) die Verhandlung und Entscheidung der gegen kirchliche Disziplinarverfügungen eingelegten Berufung; b) die Untersuchung und Entscheidung von Anträgen der Staatsbehörde auf Amtsunfähigkeitserklärung von Kirchendienern; c) die Entscheidung über die Berufung, mit welcher die kirchlichen Behörden die Gesetzmäßigkeit der vom Min. d. geistl. Ang. verhängten Einbehaltung der Staatsmittel gegen eine geistliche Bildungsanstalt, der Schließung einer solchen, sowie der Entziehung der früher den Klerikalseminaren erteilten Anerkennung anfochten; d) die Entscheidung über die Berufung, welche die geistlichen Oberen gegen einen vom Oberpräsidenten erhobenen Einspruch hinsichtlich der Anstellung und Verwendung von Geistlichen und Lehrern bzw. Erziehern an geistlichen Bildungsanstalten einlegen konnten (§. 32). Die Entscheidung erfolgte auf Grund mündlicher Verhandlung in öffentlicher Sitzung; doch konnte die Öffentlichkeit durch Beschluß des Gerichtshofes ausgeschlossen oder auf bestimmte Personen beschränkt werden (§. 18). Bei der Entscheidung hatte der Gerichtshof, ohne an positive Beweisregeln gebunden zu sein, nach seiner freien, aus dem ganzen Inbegriff der Verhandlungen und Beweise geschöpften Überzeugung zu entscheiden (§. 21, Absatz 1).

[2] Hinschius, Kirchengesetze 1886/87, S. 62, 99[8]; v. Kleinsorgen, a. a. O., S. 51, in der Anm.

[3] G. S. 1873, S. 205; dazu Kommentar von Hinschius in dessen Preuß. Kirchengesetzen des Jahres 1873, S. 3 ff.; Friedberg, Kirchenrecht[6], 1909, S. 312 ff.; Schoen, Kirchenrecht,

und 1887 (Art. 4)[1] regelt die Schranken der von den Kirchen und Religionsgesellschaften über ihre Mitglieder in Anspruch genommenen Straf- und Zuchtgewalt in der durch das Verhältnis zwischen dem Staat und den religiösen Gesellschaften gebotenen Weise. Die Notwendigkeit, einem Mißbrauch der kirchlichen Straf- und Zuchtmittel entgegenzutreten, hatte bereits im Mittelalter zu mannigfachen Sicherheitsmaßregeln seitens der Staatsgewalt geführt und war auch im alten Deutschen Reiche grundsätzlich anerkannt. Auch nach seiner Auflösung zeigte sich in den deutschen Staaten mehrfach das Bedürfnis, gesetzliche Normen über das Rechtsmittel des Rekurses wegen Mißbrauchs der Amtsgewalt der katholischen wie der protestantischen Geistlichkeit (recursus ab abusu) aufzustellen.[2] Die innerhalb der katholischen Kirche seit der Gründung des neuen Reiches hervorgetretene Bewegung, die Haltung, welche der katholische Klerus dem Staat gegenüber eingenommen hat, sowie die Bildung einer staatsfeindlichen katholischen Partei im Lande begründeten die Notwendigkeit, den Übergriffen der Kirchengewalt mit der Entschiedenheit entgegenzutreten, welche zur Aufrechterhaltung der staatlichen Autorität und zur Wahrung des konfessionellen Friedens unerläßlich war. Leitender Grundsatz war hierbei, wie überhaupt bei Regelung der Grenzen zwischen Staat und Kirche, daß ein Staat, welcher den verschiedenen Kirchen- und Religionsgesellschaften Raum zur freien und selbständigen Entwicklung gewährt, nur insoweit gegen einen Mißbrauch der geistlichen Amtsgewalt einzuschreiten berufen ist, als die staatlichen Einrichtungen und Gesetze, die staatlichen Rechte seiner Angehörigen oder die Erfüllung der den letzteren gegen den Staat obliegenden Pflichten in Frage gestellt und gefährdet werden.[3] Das Gesetz v. 13. Mai 1873 geht demgemäß davon aus, daß kirchliche Straf- und Zuchtmittel nach drei Richtungen nicht geduldet werden dürfen und daher, wenn sie doch vorkommen, dem Staate eine wirksame Repression zur Pflicht machen, nämlich a) solche, welche sich in ihren Wirkungen nicht auf das kirchliche Gebiet beschränken, b) solche, welche sich zwar auf dieses Gebiet beschränken, aber der Ausübung staatlicher Rechte nach der bestehenden Gesetzgebung des Staates entgegenwirken, und c) solche, welche durch ihre Form an und für sich als ungehörig erscheinen. Demgemäß bezeichnet §. 1 des Gesetzes die Grenzen, innerhalb deren dem Recht zur Anwendung kirchlicher Straf- und Zuchtmittel freie Bewegung bleibt. §. 1 gestattet allen Kirchen und Religionsgesellschaften nur die Anwendung solcher Straf- und Zuchtmittel, welche dem rein religiösen Gebiete angehören oder die Entziehung eines innerhalb der Kirche oder Religionsgesellschaft wirkenden Rechts oder die Ausschließung aus der Kirche oder Religionsgesellschaft betreffen. Unstatthaft sind dagegen alle Straf- und Zuchtmittel, welche ihrer beabsichtigten Wirkung nach über das religiös-kirchliche Gebiet hinausgehen, namentlich solche, welche gegen Leib, Vermögen, Freiheit oder bürgerliche Ehre gerichtet sind. Derartige Straf- und Zuchtmittel dürfen weder angedroht noch verhängt, noch verkündet werden.[4]

4. Das Gesetz vom 14. Mai 1873 betreffend den Austritt aus der Kirche[5], welches im Gegensatz zu den vorerwähnten Gesetzen keine Änderungen erfahren hat, regelt den Austritt aus den privilegierten Kirchen und den mit Korporationsrechten ausgestatteten Religionsgesellschaften nach Form und Wirkung. Vor allem galt es, eine zwischen dem obersten Gerichtshofe und der Verwaltung hervorgetretene Meinungsverschiedenheit über die Frage der Weiterhaftung der aus einer privilegierten Kirche ausgetretenen Dissidenten

---

Bd. II, S. 290 ff.: Thudichum, Kirchenrecht, Bd. II, S. 188 ff.; Bornhak, Pr. St. R.[2], Bd. III, S. 654.

[1] Hinschius, Kirchengesetze 1886/87, Tl. 1, S. 101 f.; Tl. 2, S. 16, 35; Hübler, Art. Kirchenzucht in v. Stengel-Fleischmanns W.St.V.R.[2], Bd. II, S. 521.

[2] Motive des Entw. des Ges. v. 13. Mai 1873 (Stenogr. Ber. des A. H. 1872—73, Anl. Bd. I, Nr. 23, S. 126 ff.).

[3] Motive, a. a. O., S. 127, Sp. 2.

[4] Von dem ganzen Gesetz steht heute nur noch der im Text näher dargelegte §. 1 in Kraft. Die §§. 2—6 sind durch die Novelle v. 29. April 1887, Art. 4 aufgehoben.

[5] G. S. 1873, S. 207; dazu Kommentar von Hinschius in dessen Preuß. Kirchengesetzen 1873, S. 167 ff.; neuestens von Caro, Gesetz, betr. den Austritt aus der Kirche (Guttentagsche Samml., Nr. 46, 1911); A. B. Schmidt, Der Austritt aus der Kirche, 1893; ders., Neue Beiträge zum Austritt aus der Kirche, in der Festschrift für Friedberg, 1908; Friedberg, Kirchenrecht[6], 1909, S. 291 ff.; Schoen, Bd. II, S. 240 ff.; Köhler, in der Deutschen Ztschr. f. Kirchenrecht, Bd. XXV, (3. Folge, Bd. III), S. 1 ff.

für die kirchlichen Lasten zu beseitigen.[1] Die Form des Austritts (mit bürgerlicher Wirkung) ist eine persönliche Erklärung vor dem zuständigen Amtsrichter (§. 1). Der Aufnahme dieser Erklärung muß ein entsprechender Antrag vorangehen, welchen der Richter dem Vorstande der Kirchengemeinde, welcher der Antragsteller angehört, unverzüglich bekannt zu machen hat. Die Aufnahme der Austrittserklärung findet sodann zwischen 4 und 6 Wochen nach Eingang des Antrages zu gerichtlichem Protokoll statt, von dem der Kirchengemeindevorstand eine Abschrift erhält (§. 2). Die Wirkung der Erklärung besteht darin, daß der Ausgetretene zu den auf der persönlichen Kirchen- oder Kirchengemeindeangehörigkeit beruhenden Leistungen nicht mehr verpflichtet wird. Diese Wirkung tritt jedoch erst mit dem Schluß des nächsten Kalenderjahres, wenn es sich um die Kosten für außerordentliche, im Austrittsjahr als notwendig festgestellte Bauten handelt, sogar erst mit dem Schluß des zweitnächsten Kalenderjahres ein. Unberührt bleiben alle nicht auf der persönlichen Angehörigkeit zur Kirche beruhenden Leistungen, namentlich solche, die kraft besonderen Rechtstitels auf bestimmten Grundstücken haften oder von allen Grundstücken des Bezirks oder doch von allen Grundstücken einer gewissen Klasse im Bezirk ohne Unterschied des Besitzers zu entrichten sind (§. 3). Hinsichtlich des Übertritts von einer Kirche zur andern bewendet es beim bestehenden Recht (A. L. R. II, 11, §§. 41, 42), doch muß der Übertretende, wenn er von den Lasten seines bisherigen Verbandes befreit werden will, die in dem Austrittsgesetz vorgeschriebene Form beobachten (§. 1, Abs. 2, 3).[2]

Der offene Widerstand der Bischöfe und des von ihnen abhängigen katholischen Klerus gegen die Ausführung dieser Maigesetze des Jahres 1873, welcher je länger desto mehr sich zu einer offenen Auflehnung gegen die Staatsordnung steigerte, war nicht sowohl gegen einzelne Bestimmungen jener Gesetze, als gegen diese im ganzen gerichtet, weil die römische Kirche dem Staate das Recht bestritt, das äußere Rechtsgebiet der Kirchen und ihre Beziehungen zum Staat im Wege der Gesetzgebung zu regeln. Die Folge war, daß die Staatsregierung sich zu weiteren gesetzlichen Maßregeln veranlaßt sah, um diesen Widerstand zu brechen.[3] Zu diesem Zwecke erging a) das Gesetz v. 21. Mai 1874 wegen Deklaration und Ergänzung des Gesetzes v. 11. Mai 1873 über die Vorbildung und Anstellung der Geistlichen[4], und b) das Gesetz v. 20. Mai 1874 über die Verwaltung erledigter katholischer Bistümer.[5] Beide Gesetze ergänzten das durch das Gesetz

[1] Hinschius, a. a. O., S. 169[1].

[2] Zur Ausführung des Gesetzes erging die Verfügung des Just. Min. v. 13. Juni 1873 (Just. M. Bl. 1873, S. 183).

[3] Angesichts der außerordentlichen Verhältnisse und zur Abwehr der daraus für die Rechtsordnung wie für das kirchliche Leben erwachsenden schweren Störungen erging auch das Reichsges. v. 4. Mai 1874, betr. die Verhinderung der unbefugten Ausübung von Kirchenämtern (R. G. Bl. 1874, S. 43). Dieses sog. „Expatriierungsgesetz" sollte dem Staate diejenigen Mittel gewähren, die erforderlich waren, um dem Staatsgesetz auch gegenüber dem Widerstand der Träger der geistlichen Gewalt die gebührende Achtung zu verschaffen. Nach diesem Reichsgesetz konnte Geistlichen, welche nach gerichtlicher Entlassung aus ihrem Kirchenamte oder nach rechtskräftiger Bestrafung wegen Vornahme von Amtshandlungen in einem gesetzwidrig ihnen übertragenen Amte sich noch als Inhaber des ihnen entzogenen bzw. ihnen nicht zukommenden Amtes betätigten, durch die Landespolizeibehörde der Aufenthalt in bestimmten Bezirken versagt oder angewiesen werden. Wenn die Handlung, durch die der Geistliche sich als Inhaber des Amtes betätigte, in der ausdrücklichen Anmaßung oder in der tatsächlichen Ausübung des letzteren bestand oder wenn er der gegen ihn verhängten Aufenthaltsbeschränkung zuwiderhandelte, so war die staatliche Zentralbehörde befugt, ihm die Staatsangehörigkeit zu entziehen (womit diese auch in jedem anderen Bundesstaate verloren ging) und ihn aus dem Bundesgebiet auszuweisen. Behauptete der Betroffene, daß er die ihm zur Last gelegten Handlungen nicht begangen habe, so stand ihm binnen acht Tagen die Berufung auf gerichtliches Verhör zu. Näheres im Kommentar von Hinschius über das Ges. v. 4. Mai 1874 in den preuß. Kirchengesetzen der Jahre 1874 und 1875, S. 3 ff. Das Gesetz ist durch das Reichsges. v. 6. Mai 1890 (R. G. Bl. 1890, S. 65) aufgehoben worden.

[4] G. S. 1874, S. 139. — Entwurf dieses Gesetzes (nebst Motiven) in den Stenogr. Ber. des A. H. 1873—74, Anl. Bd. III, Nr. 208, S. 1229 ff.; Verhandl. in den Sitz. des A. H. v. 5. Febr., 7., 8. und 9. Mai 1874 (Stenogr. Ber. des A. H. 1873—74, Bd. II, S. 1099 ff., 1523 ff., 1537 ff., 1593 ff.); Verhandl. im H. H. in den Sitz. v. 13. und 14. Mai 1874 (Stenogr. Ber. des H. H. 1873—74, Bd. I, S. 314, 335—337). Kommentar von Hinschius über das Gesetz in dessen Preuß. Kirchengesetzen der Jahre 1874 und 1875, S. 19 ff.

[5] G. S. 1874, S. 135 ff. — Entwurf dieses Gesetzes (nebst Motiven) in den Stenogr. Ber. des A. H. 1873—74, Anl. Bd. III, Nr. 208, S. 1231 ff.; Komm. Ber. v. 25. April 1874, ebenda, Anl. Bd. IV, Nr. 309, S. 1905 ff.; Verhandl. in den

v. 11. Mai 1873 begründete Einspruchsrecht der Staatsbehörde bei der Anstellung von Geistlichen, das erstere, indem es deklarierte, daß der Nichtbeachtung des erhobenen Einspruchs gleichstehe a) die Anstellung eines Kandidaten ohne jede Benennung, b) die Anstellung mit gleichzeitiger oder nachheriger Benennung, c) die Anstellung vor dem Ablauf der dreißigtägigen Einspruchsfrist (Art. 1), das zweite Gesetz, indem es das Einspruchsrecht auf alle Stellungen ausdehnte, welche die interimistische Ausübung der mit dem bischöflichen (erzbischöflichen, fürstbischöflichen)[1] Amt verbundenen Rechte und geistlichen Verrichtungen[2] — abgesehen von der bloßen Güterverwaltung und abgesehen ferner von der Vornahme einzelner Weihehandlungen durch staatlich anerkannte Bischöfe — in einem erledigten katholischen Bistum zum Zweck haben, also namentlich auf die Ämter des Kapitular- und Generalvikars (§§. 1, 3).[3] [4]

Der Erlaß dieser beiden Gesetze hatte abermals eine Verschärfung des bestehenden kirchlichen Konfliktes zur Folge.[5] Das Verhalten des römisch-katholischen Episkopats

---

Sitz. des A. H. v. 7. Febr. und 4., 5., 6. und 9. Mai 1874 (Stenogr. Ber. des A. H. 1873—74, Bd. II, S. 1145 ff., 1399 ff., 1431 ff., 1463 ff., 1571 ff.); Verhandl. im H. H. in den Sitz. v. 11., 13., 15. Mai 1874 (Stenogr. Ber. des H. H. 1873—74, Bd. I, S. 263 ff., 301 ff., 319 ff.). Kommentar von Hinschius über das Gesetz in dessen Preuß. Kirchengesetzen der Jahre 1874 und 1875, S. 41 ff.; Hinschius in Hartmanns Ztschr. f. Gesetzgebung u. Praxis, Bd. I, S. 241 ff.

[1] Ges. v. 20. Mai 1874, §. 20, Abs. 1.

[2] Darunter sind sowohl die in dem bischöflichen Amte als solchem enthaltenen, als auch die auf Delegation beruhenden Rechte und Verrichtungen begriffen (Gesetz, §. 29, Abs. 2).

[3] §. 2 des Ges. v. 20. Mai 1874 bestimmt, daß derjenige, welcher solche bischöfliche Rechte oder Verrichtungen ausüben will, hiervon dem Oberpräsidenten der Provinz, in welcher sich der erledigte Bischofssitz befindet, unter Angabe des Umfanges der auszuübenden Rechte schriftliche Mitteilung zu machen, dabei den ihm erteilten kirchlichen Auftrag darzutun, sowie den Nachweis zu führen hat, daß er die persönlichen Eigenschaften besitzt, von denen das Ges. v. 11. Mai 1873 die Übertragung eines geistlichen Amtes abhängig macht, daß er zugleich zu erklären hat, daß er bereit sei, sich eidlich zu verpflichten, dem König treu und gehorsam zu sein und die Gesetze des Staates zu befolgen. Das Staatsministerium ist ermächtigt, durch Beschluß von dieser eidlichen Verpflichtung und von dem Nachweis der erforderlichen persönlichen Eigenschaften, mit Ausnahme des Erfordernisses der deutschen Staatsangehörigkeit, zu dispensieren (Ges. v. 14. Juli 1880, Art. 2; Ges. v. 31. Mai 1882, Art. 1; Ges. v. 21. Mai 1886, Art. 11). Andernfalls erfolgt die eidliche Verpflichtung (Ges. v. 20. Mai 1874, §. 3) vor dem Oberpräsidenten oder vor einem von ihm ernannten Kommissar.

[4] Außerdem regelte das Ges. v. 20. Mai 1874 noch die Verhältnisse der erledigten Bistümer in mehrfachen Beziehungen, indem es dem Domkapitel im Falle der staatlichen Absetzung eines Bischofs die Verpflichtung auferlegte, nach erhaltener Aufforderung einen Bistumsverweser (Kapitelsvikar) zu wählen (§. 6), und vorschrieb, daß jeder, gleichviel auf welche Weise erledigte Bischofssitz binnen Jahresfrist wieder mit einem staatlich anerkannten Bischof besetzt werden müsse (§ 8). Zur Durchführung dieser Vorschriften diente die staatliche Verwahrung und Verwaltung des dem Bistum gehörigen und der Verwaltung des bischöflichen Stuhles oder des jemaligen Bischofs unterliegenden Vermögens. Die staatliche Verwahrung und Verwaltung dauerte so lange, bis ein Bistumsverweser gesetzlich angestellt war oder die Einsetzung eines staatlich anerkannten Bischofs stattgefunden hatte. Dieselbe sollte von einem vom Min. d. geistl. Ang. ernannten Kommissar auf Kosten des verwalteten Vermögens geführt werden. Die Befugnisse dieser Kommissare zur Anwendung von Zwangsmitteln regelte das Ges. v. 13. Febr. 1878 (G. S. 1878, S. 87). Der Kommissar war für seine Amtstätigkeit nur dem Oberpräsidenten und dem Min. d. geistl. Ang. verantwortlich. Seine Bestellung, sowie Beginn und Ende seiner Amtstätigkeit sollten vom Oberpräsidenten öffentlich bekannt gemacht werden (§§. 6, 9—11). — Die beiden Ges. v. 21. Mai 1874 und v. 20. Mai 1874 hatten ferner eine neue Art der Besetzung geistlicher Ämter, bzw. der Errichtung einer Stellvertretung in diesen eingeführt. In gewissen Fällen war den Kirchengemeinden, deren Zwecken das in Frage stehende Amt diente, ein Wahlrecht eingeräumt, wenn nach Erledigung eines geistlichen Amtes durch Richterspruch der auf Grund des Patronats oder eines sonstigen Rechtstitels Berechtigte von seinem Präsentations- oder Nominationsrechte binnen bestimmter Frist keinen Gebrauch machte oder wenn derartige Rechte überhaupt nicht vorhanden waren. Die Gemeinde war zur Ausübung ihrer Befugnisse auf Antrag von zehn großjährigen, im Besitze der Ehrenrechte befindlichen, einem mitwählenden Familienhaupte nicht untergeordneten, männlichen Mitgliedern durch den Landrat bzw. Amtmann oder Bürgermeister zusammenzurufen, und ein gültiger Beschluß galt als gefaßt, wenn mehr als die Hälfte der Erschienenen demselben zugestimmt hatte (§§. 8—10 des Ges. v. 21. Mai 1874; §§. 15—17 des Ges. v. 20. Mai 1874). Alle diese Vorschriften sind durch die späteren Novellen zu den kirchenpolitischen Gesetzen aufgehoben worden (Ges. v. 31. Mai 1882, Art. 4; Ges. v. 29. April 1887, Art. 6).

[5] Hinschius, Die preuß. Kirchengesetze 1874 und 1875, Einl.

gegenüber den verfassungsmäßig beschlossenen, vom Könige vollzogenen und gehörig publizierten Gesetzen vom 11.—14. Mai 1873 und vom 20. und 21. Mai 1874 war ein solches, daß die Majestätsrechte, unter deren Vorbehalt allein die katholische Kirche in Preußen alle Staatsleistungen empfangen hat und zu genießen berechtigt ist, auf das schwerste geschädigt und verletzt erschienen. Der Papst hatte am 5. Febr. 1875 an die preußischen Erzbischöfe und Bischöfe eine Enzyklika erlassen[1], in welcher er jene Gesetze vor der katholischen Welt für ungültig (irritas) erklärte und den Ungehorsam gegen dieselben sanktionierte, und die Erzbischöfe und Bischöfe in Preußen hatten diese an sie gerichtete Enzyklika ohne Widerspruch hingenommen. Die Staatsregierung konnte diese Erklärung des Oberhauptes der katholischen Kirche nicht stillschweigend hinnehmen. Der erste Schritt war die Einbringung eines Gesetzentwurfs betreffend die Einstellung der Leistungen aus Staatsmitteln für die römisch-katholischen Bistümer und Geistlichen.[2] Die preußischen Bischöfe beschlossen auf einer Konferenz in Fulda am 2. April 1875 eine Protestadresse wegen dieses Entwurfes an den König. Diese Adresse fügte der Krone, mit deren Ermächtigung der Gesetzentwurf eingebracht war, in versteckter Weise eine neue Beleidigung zu und erreichte gerade den entgegengesetzten Zweck, indem sie dem Staatsministerium zur Beantwortung überwiesen wurde und von diesem die gebührende Abfertigung erhielt.[3] Der Gesetzentwurf fand die Zustimmung beider Häuser des Landtages[4] und wurde als Gesetz v. 22. April 1875[5] publiziert. Dieses sog. Brotkorb- oder Sperrgesetz war in allen seinen Bestimmungen nur für die damaligen außerordentlichen Verhältnisse berechnet. Es ist daher, nachdem diese sich geändert, gegenstandslos geworden[6] und hat, obwohl nicht ausdrücklich aufgehoben, seine Anwendbarkeit verloren.[7]

Die seit Erlaß der Verfassungsurkunde eingetretene umfangreiche Ausdehnung des katholischen Ordens- und Kongregationswesens[8] und die Existenz der hauptsächlich seit

---

[1] Archiv f. kathol. Kirchenrecht, Bd. XXXIII, S. 373; Acta s. sedis, Bd. VIII, S. 301; Stenogr. Ber. des A. H. 1875, Bd. II, S. 881 ff.

[2] Gesetzentw. (nebst Motiven) in den Stenogr. Ber. des A. H. 1875, Anl. Bd. II, Nr. 109, S. 1066 ff.

[3] Vgl. die Protestadresse v. 2. April 1875 und den Bescheid des Staatsministeriums v. 9. April 1875 im Archiv f. kathol. Kirchenrecht, Bd. XXXIII, S. 468, und bei Hinschius, a. a. O., S. XVII f.

[4] Er wurde in beiden Häusern ohne Verweisung an eine Kommission erledigt. Vgl. die Verhandl. im A. H. in den Sitz. v. 16., 18. und 19. März und 6. April 1875 (Stenogr. Ber. des A. H. 1875, Bd. II, S. 823 ff., 879 ff., 907 ff., 975 ff.) und im H. H. in den Sitz. v. 14., 15. und 17. April 1875 (Stenogr. Ber. des H. H. 1875, Bd. I, S. 219 ff., 245 ff., S. 265).

[5] G. S. 1875, S. 194 ff.; dazu Kommentar von Hinschius in dessen Preuß. Kirchengesetzen der Jahre 1874 und 1875, S. 69 ff. Dieses Gesetz verfügte, daß in sämtlichen Diözesen sowie Diözesananteilen des preuß. Staates vom Tage der Verkündigung des Gesetzes an sämtliche für die Bistümer, die zu ihnen gehörigen Institute und die Geistlichen bestimmten Leistungen aus Staatsmitteln eingestellt wurden, ausgenommen nur die Leistungen, welche für Amtsgeistliche bestimmt waren (§. 1). Die eingestellten Leistungen sollten jedoch für den Umfang des Sprengels wieder aufgenommen werden, sobald der im Amte befindliche Bischof (Erzbischof, Fürstbischof) oder Bistumsverweser der Staatsregierung gegenüber sich schriftlich verpflichtete, die Gesetze des Staates zu befolgen (§. 2). Wenn nach Wiederaufnahme der Leistungen aus Staatsmitteln für den Umfang eines Sprengels einzelne Empfangsberechtigte, der vom Bischof oder Bistumsverweser übernommenen Verpflichtung ungeachtet, den Gesetzen des Staates den Gehorsam verweigern sollten, war die Staatsregierung ermächtigt, die für diese Empfangsberechtigten bestimmten Leistungen wieder einzustellen (§. 5). Andererseits waren, wenngleich die Einstellung für einen Sprengel stattgefunden hatte, die Staatsmittel solchen Berechtigten, welche sich schriftlich zur Erfüllung der Staatsgesetze verpflichteten, wieder zu gewähren; auch konnten solche Leistungen denjenigen gegenüber, welche durch Handlungen die Absicht an den Tag legten, die Gesetze des Staates zu befolgen, bis zur Verweigerung des Gehorsams wieder aufgenommen werden (§. 6). Solange die Einstellung der Leistungen aus Staatsmitteln dauerte, war auch die exekutivische Beitreibung im Verwaltungswege in betreff der Abgaben und Leistungen an das betreffende Bistum, die zu ihm gehörigen Institute und die Geistlichen für den gesamten Umfang des Sprengels zulässig und den Staats- und Gemeindesteuererhebern während der Dauer der Einstellung verboten, die gedachten Abgaben zu erheben und an die Empfangsberechtigten abzuführen (§. 10).

[6] v. Kleinsorgen, Kirchenpolitische Gesetze[2], 1887, S. 62; dort auch der Text des Gesetzes.

[7] Über die Verwendung der während der Einstellung der Leistungen aufgesammelten Beträge vgl. §. 9 des Gesetzes. Der nicht verwendete Betrag von 16 009 333,02 ℳ ist durch Ges. v. 24. Juni 1891 (G. S. 1891, S. 227) auf die Bistümer nach den Bestimmungen des Gesetzes verteilt worden.

[8] Hinschius, Die preuß. Kirchengesetze der Jahre 1874 und 1875, S. XIX, XXI, 81 ff.; Motive zum Gesetzentw., Drucks. des A. H. 1875,

jener Zeit gegründeten zahlreichen geistlichen Genossenschaften und Niederlassungen bedrohte an sich schon den Staat mit den Gefahren, welche in der Organisation dieser Orden und Kongregationen und in den Zwecken liegen, welche sie verfolgen. Diese Genossenschaften standen entweder unter der direkten Leitung auswärtiger Oberer oder waren der bischöflichen Aufsicht unterworfen. Damit war jede Garantie ausgeschlossen, daß sie nicht zu staatsgefährlichen Zwecken und zur Förderung der staatsfeindlichen Tendenzen des höheren katholischen Klerus benutzt wurden. Die große Mehrzahl dieser Genossenschaften widmete ihre Tätigkeit praktischen Zwecken, und zwar die männlichen Orden und Kongregationen größtenteils der Aushilfe in der Seelsorge, die übrigen, sowie fast alle weiblichen Genossenschaften teils der Krankenpflege, teils den verschiedenartigsten Unterrichts- und Erziehungszwecken, wodurch ihnen ein bedeutender Einfluß auf die katholische Bevölkerung ermöglicht wurde. Die Gefahren, welche die übermäßige Zahl dieser Niederlassungen und Mitglieder der Genossenschaften bei dem durch das Verhalten des Episkopats und der römischen Kurie immer mehr verschärften Konflikte für den Staat darbot, führten zum Erlaß des Gesetzes v. 31. Mai 1875 betreffend die geistlichen Orden und ordensähnlichen Kongregationen der katholischen Kirche.[1] Dies Gesetz schloß alle Orden[2] und ordensähnlichen Kongregationen der katholischen Kirche mit Ausnahme derjenigen, welche sich ausschließlich der Krankenpflege widmeten, von dem Gebiete der preußischen Monarchie aus und untersagte ihnen die Errichtung von Niederlassungen; auch die der Krankenpflege sich widmenden Niederlassungen konnten jederzeit durch königliche Verordnung aufgehoben werden. Die bestehenden, nicht vom Gesetze vorbehaltenen Niederlassungen waren binnen sechs Monaten aufzulösen; der Minister der geistlichen Angelegenheiten war jedoch ermächtigt, diese Frist für Niederlassungen, welche sich mit dem Unterricht und der Erziehung der Jugend beschäftigten, bis auf vier Jahre zu verlängern, auch nach Ablauf dieses Zeitraumes einzelnen Mitgliedern der geistlichen Genossenschaften die Befugnis zur Unterrichtserteilung zu gewähren (§§. 1 u. 2). Die noch fortbestehenden Niederlassungen wurden der Aufsicht des Staates unterworfen (§. 3). Das Vermögen der aufgelösten Niederlassungen unterlag nicht der Einziehung durch den Staat, sondern die Staatsbehörden sollten es nur einstweilen in Verwahrung und Verwaltung nehmen und daraus die Mitglieder der aufgelösten Niederlassungen unterhalten werden (§. 4). Auch dieses Gesetz hat durch die Novellen zu den kirchenpolitischen Gesetzen zahlreiche

---

Nr. 305, S. 5 ff.; Hinschius, Die Orden und Kongregationen der kathol. Kirche in Preußen, 1874; Giese, Das kathol. Ordenswesen nach dem geltenden preuß. Staatskirchenrecht (Annal. des Deutschen Reichs, 1908, Nr. 3, 4, 5, bes. S. 179 ff., 284 ff., 339 ff.); Ebers, Art. Orden in v. Stengel-Fleischmanns W. St. V. R.², Bd. III, S. 23 ff.

[1] G. S. 1875, S. 217 ff.

[2] Durch das Reichsges., betr. den Orden der Gesellschaft Jesu, vom 4. Juli 1872 (R. G. Bl. 1872, S. 253) ist dieser Orden nebst den ihm verwandten Orden und ordensähnlichen Kongregationen vom Gebiet des Deutschen Reiches ausgeschlossen und die Errichtung von Niederlassungen untersagt worden (§. 1). Durch Bundesratsbeschluß (Bekanntmachung des Reichskanzlers v. 5. Juli 1872) wurde den Angehörigen des Ordens die Ausübung einer Ordenstätigkeit, insbes. in Kirche und Schule, sowie die Abhaltung von Missionen, untersagt. §. 2 des Gesetzes ist durch Reichsges. v. 8. März 1904 (R. G. Bl. 1904, S. 139) aufgehoben worden; er bestimmte, daß die Angehörigen dieser Orden, wenn Ausländer, aus dem Reichsgebiet ausgewiesen, daß ihnen, als Inländern, der Aufenthalt in bestimmten Bezirken oder Orten versagt oder angewiesen werden könne. Als „jesuitenverwandt" gelten nach den Bundesratsbeschlüssen (Bekanntmachung des Reichskanzlers v. 20. Mai 1873 und 18. Juli 1894) die Kongregation der Lazaristen (Congregatio Missionis) und die Gesellschaft vom heiligen Herzen Jesu (Société du sacré cœur de Jésus). Giese, Ordenswesen, S. 176—179, 278—283; Meurer, Art. Jesuitengesetz in v. Stengel-Fleischmanns W. St. V. R.², Bd. II, S. 472 ff. Da Zweifel über die Bedeutung des Begriffs der verbotenen Ordenstätigkeit im Sinne der Bekanntmachung des Reichskanzlers v. 5. Juli 1872 (R. G. Bl. 254) entstanden waren und die königl. bayerische Regierung eine authentische Auslegung dieses Begriffs beantragt hatte, beschloß der Bundesrat laut Bekanntmachung des Reichskanzlers v. 28. Nov. 1912 (R. G. Bl. 1912, S. 553): „Verbotene Ordenstätigkeit ist jede priesterliche oder sonstige religiöse Tätigkeit gegenüber anderen, sowie die Erteilung von Unterricht. Unter die verbotene religiöse Tätigkeit fallen nicht, sofern nicht landesrechtliche Bestimmungen entgegenstehen, das Lesen stiller Messen, die im Rahmen eines Familienfestes sich haltende Primizfeier und das Spenden der Sterbesakramente. Nicht untersagt sind wissenschaftliche Vorträge, die das religiöse Gebiet nicht berühren. Die schriftstellerische Tätigkeit wird durch das Verbot nicht betroffen."

Änderungen erfahren.[1] Formell aufrechterhalten ist heute noch der grundsätzliche Ausschluß aller Orden und ordensähnlichen Kongregationen.[2] Allerdings hat im Laufe der nächsten Jahre, namentlich zufolge Art. 5, §. 1 des Gesetzes v. 29. April 1887, die Reihe der in Preußen zugelassenen Orden und Kongregationen so erheblich wieder zugenommen, daß in Wirklichkeit nur mehr sehr wenigen der Zutritt verschlossen ist. Preußen ist damit in tatsächlicher Beziehung heute wieder dazu gelangt, den Orden im allgemeinen keine Schwierigkeiten mehr bezüglich ihrer Zulassung in den Weg zu legen. Dies ändert aber juristisch nichts daran, daß alle späteren Abänderungen nur Ausnahmen des Ordensverbotes des §. 1 des Gesetzes v. 31. Mai 1875 darstellen; mithin nimmt das preußische Recht auch heute noch den prinzipiellen Standpunkt des Ordensverbotes ein. Die Zulässigkeit eines Ordens bedarf daher stets eines besonderen gesetzlichen Titels.[3] Diese Titel haben in der Aufzählung der zulässigen Ordens*zwecke* ihren juristisch formulierten Ausdruck gefunden.[4] Dabei unterscheidet das Gesetz einerseits solche Zwecke, deren Erreichung die Haupttätigkeit des Ordens ausmacht, deren ausschließliche Verfolgung sowohl die Zulassung bedingt als auch einen Anspruch darauf verleiht, andrerseits solche, denen sich die wegen Betreibung eines Hauptzweckes zugelassenen Genossenschaften kraft allgemeiner gesetzlicher und besonderer ministerieller Genehmigung *nebenher* noch widmen dürfen; das Gesetz spricht hier von „Nebentätigkeit".[5] Die einzelnen Hauptzwecke, welche einen Orden zulassungsfähig machen, sind a) Aushilfe in der Seelsorge, b) Übung der christlichen Nächstenliebe, worunter insbesondere die Krankenpflege, die Pflege und Unterweisung von Blinden, Tauben, Stummen und Idioten, sowie von gefallenen Frauenspersonen, ferner die Übernahme der Pflege und Leitung in Waisenanstalten, Armen- und Pfründnerhäusern, Rettungsanstalten, Asylen und Schutzanstalten für sittlich gefährdete Personen, Arbeiterkolonien, Verpflegungsanstalten, Arbeiterherbergen und Mägdehäusern fallen, c) Unterricht und Erziehung der weiblichen Jugend in höheren Mädchenschulen und gleichartigen Erziehungsanstalten, d) Führung eines beschaulichen Lebens (Gesetz von 1887, Art. 5, §. 1).[6] Orden, welche einen dieser „Hauptzwecke" verfolgen, haben Anspruch auf Zulassung, d. h. das Recht, Ordensniederlassungen (mit ministerieller Genehmigung)[7] zu errichten und die Ordenstätigkeit frei zu entfalten.[8] Rechtsfähigkeit dagegen können Ordensniederlassungen in Preußen nur durch besondere Gesetze erlangen.[9] Alle Niederlassungen unterliegen der Aufsicht des Staates (Gesetz von 1875, §. 3). Diese hat insbesondere darüber zu wachen, daß die Niederlassungen keine gesetzlich unstatthaften Zwecke verfolgen. Während die Verfolgung der Haupttätigkeiten ohne weiteres mit der Zulassung gestattet ist, setzt diejenige einer sog. Nebentätigkeit außer der gesetzlichen Zulässigkeit noch die spezielle ministerielle Genehmigung voraus.[10] Zuständig hierzu sind die Minister des Innern und der geistlichen Angelegenheiten (Gesetz von 1880, Art. 6; Gesetz von 1886, Art. 13; Gesetz von 1887, Art. 5, §. 3). Gesetzlich zulässig ist als Nebentätigkeit die Pflege und Unterweisung von Kindern, die sich noch nicht im schulpflichtigen Alter befinden (jedoch nur für die bestehenden weiblichen Genossenschaften), die Übernahme der Leitung und Unterweisung in Haushaltungsschulen und Handarbeitsschulen für Kinder in nicht schulpflichtigem Alter, sowie die Ausbildung von Missionaren für den Dienst im Auslande (Gesetz von 1880, Art. 6; Gesetz von 1886, Art. 13; Gesetz von 1887, Art. 5, §§. 2, 3).[11] Die Niederlassungen können jederzeit durch königl. Verordnung aufgehoben werden (Gesetz von 1880, Art. 6; Gesetz von 1887, Art. 5, §. 2).[12]

Schon zur Zeit des Erlasses der Gesetze vom 11. bis 14. Mai 1873 hatte die Staatsregierung auch das Bedürfnis des Erlasses eines Gesetzes über die Vermögensverwaltung in den katholischen Kirchengemeinden erkannt. Die Notwendigkeit einer Neu-

---

[1] Ges. v. 14. Juli 1880, Art. 6; Ges. v. 21. Mai 1886, Art. 13; Ges. v. 29. April 1887, Art. 5.

[2] Über diese *Begriffe*: Giese, a. a. O., S. 171 ff.

[3] Giese, a. a. O., S. 180, 284, 286.

[4] Zorn, Kirchenrecht, S. 328; Giese, a. a. O., S. 286.

[5] Giese, a. a. O., S. 286.

[6] Giese, a. a. O., S. 286—291.

[7] Ges. v. 11. Juli 1880, Art. 6; Ges. v. 29. April 1887, Art. 5, §. 2.

[8] Giese, a. a. O., S. 291—294.

[9] Giese, a. a. O., S. 295 ff., 339 ff.

[10] Giese, a. a. O., S. 360 f.

[11] Giese, a. a. O., S. 360, 361.

[12] Giese, a. a. O., S. 364 f.

regelung dieses Stoffes ließ sich um so weniger bestreiten, als seine seitherige gesetzliche und praktische Gestaltung in den verschiedenen Landesteilen der Monarchie zu den verschiedensten Ergebnissen geführt hatte. Diese Notwendigkeit trat um so mehr hervor, als es dem Klerus der katholischen Kirche unter dem wechselnden Einfluß der Zeiten und der Verhältnisse vielfach gelungen war, die zur Verwaltung des kirchlichen Vermögens bestimmten Organe ihrer eigentlichen Aufgabe zu entfremden und zu willenlosen Werkzeugen der Geistlichen herabzudrücken. Von diesen Gesichtspunkten ausgehend wurde das Gesetz v. 20. Juni 1875 über die Vermögensverwaltung in den katholischen Kirchengemeinden[1] erlassen. Dieses Gesetz regelt die Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens so, daß den beteiligten Gemeindemitgliedern eine entscheidende Mitwirkung beigelegt wird. Zu diesem Behuf schreibt das Gesetz die Errichtung zweier Organe vor, welche aus der Wahl der männlichen, volljährigen, selbständigen, seit einem Jahre ansässigen und zu den Kirchenlasten beitragenden Gemeindemitglieder hervorgehen sollen und alle drei Jahre zur Hälfte zu erneuern sind, nämlich eines Kirchenvorstandes und einer Gemeindevertretung. Der Kirchenvorstand, welcher außer den gewählten Mitgliedern noch aus dem Pfarrer[2] als Vorsitzenden[3] sowie dem Patron (oder einem von diesem ernannten Stellvertreter) besteht, verwaltet das kirchliche Vermögen und hat die vermögensrechtliche Vertretung der Kirchengemeinde und des sonst von ihm verwalteten Kirchenvermögens dritten gegenüber. Dem Kirchenvorstande zur Seite steht als Kontrollorgan die Gemeindevertretung. Die Zahl der Gemeindevertreter soll dreimal so groß sein wie die der Kirchenvorsteher. Die Gemeindevertretung hat zu bestimmten wichtigen Geschäften der kirchengemeindlichen Vermögensverwaltung, namentlich Veräußerungen, sowie bei der Aufstellung des Etats und der Abnahme der Jahresrechnung ihre Zustimmung zu erteilen. Die Funktionen der Aufsichtsbehörde sind teils der Staatsbehörde übertragen, teils stehen sie dieser und der bischöflichen Behörde gemeinschaftlich zu, so daß beide im Einvernehmen miteinander zu handeln haben, teils nur der bischöflichen Behörde. Wenn letztere von den ihr gesetzlich zustehenden Rechten der Aufsicht oder der Einwilligung zu bestimmten Handlungen der Verwaltung keinen Gebrauch macht, geht die Ausübung auch dieser Befugnisse nach erfolgloser Aufforderung auf die staatliche Aufsichtsbehörde über. Die Notwendigkeit der Zustimmung der staatlichen Aufsichtsbehörde zu gewissen Akten der Vermögensverwaltung ist im Gesetz einheitlich geregelt,[4] wobei die entsprechenden Bestimmungen des Gesetzes v. 3. Juni 1876 über die evangelische Kirchenverfassung[5] als Vorbild gedient haben.

Eine Ausgestaltung erfuhr das Recht der kirchengemeindlichen Vermögensverwaltung dann später durch die eingehende Regelung des Besteuerungsrechts im Staatsgesetz v. 14. Juli 1905 betreffend die Erhebung von Kirchensteuern in den katholischen Kirchengemeinden

---

[1] G. S. 1875, S. 241 ff.; Entw. des Gesetzes (nebst Motiven) in den Stenogr. Ber. des A. H. 1875, Anl. Bd. I, Nr. 16, S. 194 ff.; Komm. Ber. vom 17. April 1875, das. Anl. Bd. II, Nr. 250, S. 1574 ff.; Verhandl. in den Sitz. des A. H. v. 16. und 17. Febr. 1875 (Stenogr. Ber. des A. H. 1875, Bd. I, S. 266—292, 297—318), v. 24., 26. und 27. April 1875 (Stenogr. Ber., Bd. II, S. 1436—1593) und vom 1. Mai 1875 (Stenogr. Ber., Bd. II, S. 1611—1638); Verhandl. im H. H. in den Sitz. v. 21. und 25. Mai 1875 (Stenogr. Ber. des H. H. 1875, Bd. I, S. 341—362, 404—409); Verhandl. im A. H. in den Sitz. v. 2. und 4. Juni 1875 (Stenogr. Ber. des A. H. 1875, Bd. III, S. 1983—1993, 1997); Verhandl. im H. H. in den Sitz. v. 11. Juni 1875 (Stenogr. Ber. des H. H. 1875, Bd. I, S. 614—621). — Kommentar zum Gesetz: Hinschius, Preuß. Kirchengesetze der Jahre 1874 und 1875, S. 107 ff.; Zorn, Art. Kirchengemeinde in v. Stengel-Fleischmanns W. St. V. R.², Bd. II, S. 514 ff.; Giese, Art. Kirchenvermögen (II. Verwaltung, 1. Preußen), das. S. 529 ff.; v. Schilgen, Das kirchliche Vermögensrecht und die Vermögensverwaltung in den kathol. Kirchengemeinden der preuß. Monarchie.

[2] Noll, Das kathol. Pfarramt, sein Geschäftsgang und Interessenkreis, 1913.

[3] Ges. v. 21. Mai 1886, Art. 14; Ges. v. 31. März 1893 (G. S. 1893, S. 68); Stammer, Der Vorsitz in den Kirchenvorständen der kathol. Kirchengemeinden in Preußen, 1893.

[4] Nämlich durch die Vorschriften der §§. 47—54 des Gesetzes, dessen §. 55 vorschreibt, daß durch königl. Verordnung zu bestimmen sei, welche Staatsbehörden die in den §§. 48, 50—52, 53, 54 angegebenen Befugnisse der Aufsicht auszuüben haben. Diese königl. Verordnung erging erstmalig am 27. Sept. 1875 (G. S. 1875, S. 571), die gegenwärtig geltende am 30. Jan. 1893 (G. S. 1893, S. 13); Aufsichtsbehörden sind danach der Min. d. geistl. Ang., der Oberpräsident und der Regierungspräsident.

[5] Vgl. die Art. 24—27 des Ges. v. 3. Juni 1876 (G. S. 1876, S. 131 ff.). Vgl. oben S. 208.

und Gesamtverbänden[1], dessen Inhalt dem der evangelischen Kirchensteuergesetze durchaus analog gestaltet ist.[2]

Nachdem so die Aufsicht über die Vermögensverwaltung in den katholischen Kirchengemeinden die erforderliche Regelung erfahren hatte, blieb noch übrig, die Aufsichtsrechte des Staates bei der Vermögensverwaltung in den katholischen Diözesen staatsgesetzlich zu ordnen. Der Umfang dieser Rechte war keineswegs klar. Vor Einführung der Verfassungsurkunde waren diese in den verschiedenen Landesteilen verschieden; durch die nachher ergangenen Verwaltungsakte waren sie teils verdunkelt, teils praktisch aufgegeben worden.[3] Das Gesetz v. 7. Juni 1876 über die Aufsichtsrechte des Staates bei der Vermögensverwaltung in den katholischen Diözesen[4] hat den Gegenstand für die ganze Monarchie einheitlich neu geordnet. Die Bestimmungen des Gesetzes regeln die Aufsicht des Staates über die Verwaltung a) der für die katholischen Bischöfe, Bistümer und Kapitel bestimmten Vermögensstücke, b) der zu kirchlichen, wohltätigen oder Schulzwecken bestimmten und unter die Verwaltung oder Aufsicht katholisch-kirchlicher Organe gestellten Anstalten, Stiftungen und Fonds, welche nicht von dem Gesetz v. 20. Juni 1875 betroffen werden, in einer letzterem Gesetze völlig analogen Weise. Insbesondere werden die Fälle, in welchen die verwaltenden Organe der Genehmigung der staatlichen Aufsichtsbehörde bedürfen, in ganz gleicher Weise festgestellt.[5] Ein gewisses kirchliches Besteuerungsrecht erhielten die katholischen Diözesen durch das Gesetz betreffend die Bildung kirchlicher Hilfsfonds für neu zu errichtende katholische Pfarrgemeinden v. 29. Mai 1903 (G. S. 1903, S. 182) und das Gesetz betreffend die Erhebung von Abgaben für kirchliche Bedürfnisse der Diözesen der katholischen Kirche in Preußen v. 21. März 1906 (G. S. 1906, S. 105).[6]

Endlich ist hier noch des Gesetzes v. 4. Juli 1875 betreffend die Rechte der altkatholischen Kirchengemeinschaften[7] an dem kirchlichen Vermögen[8] zu gedenken, welches

---

[1] Das Ges. v. 29. Mai 1903 betr. die Bildung von Gesamtverbänden in der kathol. Kirche (G. S. 1903, S. 179) ist auf Anregung des preußischen Episkopats und im Einverständnis mit ihm erlassen worden. Dazu die Verordnung über die Ausübung der Rechte des Staates v. 4. Jan. 1904 (G. S. 1904, S. 1). Foerster, Die preuß. Gesetzgebung über die Vermögensverwaltung in den kathol. Kirchengemeinden und Diözesen[3], 1913, S. 157, 189.

[2] G. S. 1905, S. 281; königl. Verordn. v. 23. März 1906 (G. S., S. 52); Ausführungsanw. v. 24. März 1906, M. Bl. d. i. Verw. 1906, S. 121 ff.; Gegenüberstellung der einzelnen §§. des Gesetzes und derjenigen der evang. Kirchensteuergesetze bei Crisolli-Schultz, Die preuß. Kirchensteuergesetze, 1907, S. 330[1]; Giese, Kirchensteuerrecht, S. 114 ff., 303 ff.; Kommentar von Schmedding und Tourneau, 1905.

[3] Näheres hierüber in den Motiven zum Entwurf eines Gesetzes über die Aufsichtsrechte des Staates bei der Vermögensverwaltung in den kathol. Diözesen (Stenogr. Ber. des A. H. 1876, Anl. Bd. I, Nr. 32, S. 401 ff.).

[4] G. S. 1876, S. 149 ff. Entwurf dieses Gesetzes (nebst Motiven) in den Stenogr. Ber. des A. H. 1876, Anl. Bd. I, Nr. 32, S. 399 ff.; Komm. Ber. v. 28. April 1876; das. Anl. Bd. II, Nr. 167, S. 1168 ff.; Verhandl. in den Sitz. des A. H. v. 7. u. 8. März 1876 (Stenogr. Ber. des A. H. 1876, Bd. I, S. 477—500), v. 11. Mai 1876 (Stenogr. Ber., Bd. II, S. 1317—1340) und v. 15. Mai 1876 (Stenogr. Ber., Bd. II, S. 1430—1447); Verhandl. in den Sitz. des H. H. v. 22. u. 24. Mai 1876 (Stenogr. Ber. des H. H. 1876, Bd. I, S. 179, 231—233). Kommentar: Hinschius, Das preuß. Kirchengesetz v. 14. Juli 1880 nebst den Ges. v. 7. Juni 1876 und 13. Febr. 1878, Nachtragsheft, 1881, S. 39 ff.; Foerster, Preuß. Gesetzgebung über die Vermögensverwaltung[3], 1913. Vgl. auch Giese, Art. Kirchenvermögen (II. Verwaltung, 1. Preußen) in v. Stengel-Fleischmanns W. St. V. R.[2], Bd. II, S. 533 f.

[5] §. 10 des Gesetzes schreibt vor, daß durch königl. Verordnung zu bestimmen ist, welche Staatsbehörden die in den §. 2—5 und 7—9 angegebenen Aufsichtsrechte auszuüben haben. Diese königl. Verordn. v. 29. Sept. 1876 (G. S. 1876, S. 401), heute v. 30. Jan. 1893 (G. S. 1893, S. 11), hat die Aufsichtsrechte teils dem Min. d. geistl. Ang., und zwar, soweit das Ressort des Min. d. Inn. beteiligt ist, unter Zuziehung des letzteren, teils dem Fin. Min. und dem Min. d. geistl. Ang., teils der Oberrechnungskammer, teils endlich den Oberpräsidenten übertragen.

[6] Giese, Kirchensteuerrecht, S. 122, 313—316; Foerster a. a. O.

[7] Friedberg, Aktenstücke, die altkathol. Bewegung betreffend, mit einem Grundriß der Geschichte derselben, Tübingen 1876.

[8] G. S. 1875, S. 333. — Dieses Gesetz ist aus der Initiative des A. H. (Antrag des Abg. Petri, Stenogr. Ber. des A. H. 1875, Anl. Bd. I, Nr. 77, S. 738) hervorgegangen. Vgl. darüber die Verhandl. in der Sitz. des A. H. v. 10. März 1875 (Stenogr. Ber. des A. H. 1875, Bd. I, S. 621—651), den Komm. Ber. v. 21. April 1875 (Stenogr. Ber. des A. H. 1875, Anl. Bd.

die sowohl von den Verwaltungs- und Gerichtsbehörden als auch vom Landtag vertretene Ansicht bestätigt, daß die Altkatholiken als Mitglieder der katholischen Kirche zu betrachten sind und ihnen dieselben Rechte wie den römischen Katholiken zustehen. Das Gesetz regelt nur, und zwar provisorisch und ohne irgendwie über die Eigentumsfrage zu entscheiden (§. 7), den Mitgebrauch, die Mitbenutzung und den Mitgenuß der Altkatholiken am Kirchenvermögen. Jede vom Oberpräsidenten als kirchlich organisiert anerkannte altkatholische Gemeinde, welche sich innerhalb einer katholischen Kirchengemeinde durch Beitritt einer erheblichen Anzahl von männlichen, volljährigen, selbständigen, in derselben wohnenden Katholiken gebildet hat (§§. 1, 5 und 8), kann die Einräumung des Mitgebrauches der Kirche und des Kirchhofes, die Überweisung eines Teiles der kirchlichen Gerätschaften zum Gebrauche und den Mitgenuß des übrigen zu kirchlichen Zwecken bestimmten Vermögens, namentlich aber auch eine Genußteilung der erledigten Pfründen, wenn mehrere in der Gemeinde vorhanden sind, verlangen (§§. 2—5). Falls die altkatholische Gemeinschaft in der Kirchengemeinde die Mehrheit erreicht und die Zahl der römischen Katholiken nicht mehr erheblich ist, kann sie den ausschließlichen Genuß des nicht in Kirchen, Kirchhöfen, kirchlichen Gerätschaften und Pfründen bestehenden Kirchenvermögens beanspruchen; in diesem Falle hat ferner eine Neuwahl des Kirchenvorstandes und der Gemeindevertretung stattzufinden (§. 4). Ob die altkatholische Gemeinschaft innerhalb der katholischen Kirchengemeinde zugleich einer der bisher organisierten altkatholischen Pfarreien angehört, ist gleichgültig, doch müssen ihre Mitglieder zur Unterhaltung derjenigen Gegenstände, deren Benutzung ihnen gewährt ist, trotz ihres altkatholischen Parochialverbandes beitragen (§. 5). Über die Art und den Umfang der den altkatholischen Gemeinschaften nach den §§. 2—5 einzuräumenden Rechte entscheidet der Oberpräsident, dessen Anordnungen vorbehaltlich der Berufung an den Minister der geistlichen Angelegenheiten im Verwaltungswege vollstreckbar sind (§. 6). Praktische Bedeutung haben die Vorschriften dieses sog. Altkatholikengesetzes nicht erlangt, da die römischen Katholiken den Altkatholiken die in Frage kommenden Vermögensstücke ganz überlassen haben.

Nach dem Ausscheiden des Ministers Falk begann die Staatsregierung einzulenken und zur Wiederherstellung des kirchlichen Friedens die Härten der sog. Kulturkampfgesetze durch eine Reihe von „Gesetzen betreffend Abänderungen der kirchenpolitischen Gesetze" mehr und mehr zu beseitigen. In diesem Sinne ergingen die Novellen v. 14. Juli 1880 (G. S. 1880, S. 285), v. 31. Mai 1882 (G. S. 1882, S. 307), v. 11. Juli 1883 (G. S. 1883, S. 109), v. 21. Mai 1886 (G. S. 1886, S. 147) und v. 29. April 1887 (G. S. 1887, S. 127).[1] Diese Novellen haben die Gesetzgebung der siebziger Jahre in ganz erheblichem Maße abgeändert, zahlreiche Vorschriften vollständig aufgehoben und nur ganz vereinzelte Bestimmungen bestehen gelassen. Die einzelnen hierdurch bewirkten Änderungen sind schon in die vorangehende Darstellung eingeflochten worden und bedürfen daher hier keiner besonderen Ausführung mehr. Auch der Inhalt der vereinzelten späteren, die Verfassung der katholischen Kirche betreffenden preußischen Gesetze ist bereits im vorigen mitberücksichtigt worden.

III, Nr. 284, S. 1717 ff.) und die Verhandl. in den Sitz. v. 3. u. 8. Mai 1875 (Stenogr. Ber. des A. H. 1875, Bd. II, S. 1651—1674, Bd. III, S. 1808—1821), ferner den Ber. der Komm. des H. H. v. 2. Juni 1875 (Stenogr. Ber. des H. H. 1875, Bd. II, Nr. 144, S. 803 ff.) und die Verhandl. im H. H. in der Sitz. v. 10. Juni 1875 (Stenogr. Ber. des H. H., Bd. I, S. 591—606). — Kommentar: Hinschius, Preuß. Kirchengesetze der Jahre 1874 u. 1875, S. 179 ff.

[1] Text u. a. bei v. Kleinsorgen, a. a. O., S. 101 ff.; Kommentare: Hinschius, Das preuß. Kirchengesetz v. 14. Juli 1880 usw., Nachtragsheft; derselbe, Die preuß. Kirchengesetze betr. Abänderungen der kirchenpol. Ges. v. 1886, 1887, 2 Teile.

Druck von F. A. Brockhaus, Leipzig.

Verlag von F. A. Brockhaus in Leipzig.

Das Recht der Kommunalverbände in Preußen.

Historisch und dogmatisch dargestellt

von Dr. **Paul Schoen,**

o. ö. Professor der Rechte in Göttingen.

8. Geheftet ℳ **10.—.** Gebunden in Halbfranz ℳ **11.50.**

Ergänzungsband zu:

von Rönne-Zorn,

Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie.

Das Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Kommunalverbände in Preußen hat durch die neuere Gesetzgebung eine in der Hauptsache einheitliche Gestaltung erfahren und ist damit zu einem lange fehlenden **Abschluß** gelangt. Trotz der Wichtigkeit dieses Stoffes für jeden, der sich praktisch oder theoretisch mit dem Rechte der Kommunalverbände der Preußischen Monarchie nach der juristischen, administrativen oder finanziellen Seite hin zu beschäftigen hat, fehlte es lange an einer **erschöpfenden, systematischen Bearbeitung.**

Diese Lücke in der Literatur wird durch das vorliegende Buch ausgefüllt. Es will eine **systematische Bearbeitung des Rechtes der preußischen Kommunalverbände** sein, welche **auf historischer Grundlage** die geltenden Vorschriften **möglichst erschöpfend** zur Darstellung bringt. Den Bedürfnissen der Praxis hat der Verfasser überall Rechnung getragen und aus diesem Grunde sich nicht darauf beschränkt, die zahlreich sich darbietenden Streitfragen zu erörtern und zu beleuchten, sondern auch die **Entscheidungen der höchsten Verwaltungs- und Gerichtsbehörden,** von denen besonders die des Oberverwaltungsgerichts eine Fundgrube für die Erkenntnis des Rechtes unserer Kommunalverbände bilden, überall mitzuberücksichtigen.

Der Staatsrechtslehrer Exzellenz **Laband** in Straßburg beurteilt in der Deutschen Juristenzeitung das Buch wie folgt: „Das Werk gehört zu den besten Arbeiten auf dem Gebiet des preußischen Verwaltungsrechts. Es füllt eine Lücke in der wissenschaftlichen Literatur aus, denn es gibt kein anderes Werk, welches das jetzt geltende Recht vollständig systematisch zur Darstellung bringt. Die älteren Monographien auf diesem Gebiet sind durch die Gesetzgebung des letzten Decenniums veraltet und betreffen immer nur einzelne Arten von Kommunalverbänden; manche sind auch von so großer Oberflächlichkeit, daß sie weder für die Theorie noch für die Praxis Wert haben. Der Verfasser behandelt die Stadt- und Landgemeinden, die Gutsbezirke und Samtgemeinden, die Kreise und Provinzialverbände und zwar für alle Teile des preußischen Staats unter sorgfältiger Darstellung der provinziellen Verschiedenheiten. Den Erörterungen über das geltende Recht gehen ausführliche Schilderungen der geschichtlichen Entwickelung und des Ganges der Gesetzgebung voraus ..... Zur besonderen Zierde gereicht dem Buch die klare und gefällige Art der Darstellung, die bei einem Stoff, der zum großen Teil aus willkürlichen, gesetzlichen Detailvorschriften besteht, besonders zu rühmen ist."