DIE DEUTSCHE REICHSVERFASSUNG

VON

EUGEN VON JAGEMANN



Die deutſche Reichsverfaſſung

Vorträge

von

Eugen von Jagemann



Ewiger Bund

https://www.ewigerbund.org



Vaterländischer Hilfsdienst

https://www.hilfsdienst.net/

Die deutsche Reichsverfassung

Vorträge

von

Eugen von Jagemann



Heidelberg
Carl Winter's Universitätsbuchhandlung
1904

Alle Rechte, besonders das Recht der Übersetzung in fremde Sprachen, werden vorbehalten.

Dem Andenken

Karl Adolfs von Vangerow

gewidmet

Vorwort.

Als ich im Herbst v. J. mich in die schöne Neckarstadt, wo ich einst studierte, zurückzog, nahm mich und meine stille Arbeit das Haus auf, von welchem aus Karl Adolf von Vangerow dreißig Jahre hindurch gewirkt hat. Eine Gedächtnistafel über dem Säulenportal erinnert an den berühmten Rechtslehrer, der wie kein anderer gern gehört wurde und mit der vorbildlichen Hingabe an sein Amt bis zum letzten Atemzug das Wort wahr machte: «in serviendo consumor».

Nichts hätte ihn mehr erfreut, als die Verfassung des Deutschen Reichs noch vor sich zu sehen. Es war seiner Sehnsucht um ein kurzes nicht mehr vergönnt. In den Oktobertagen des Jahres 1870 rang er mit dem Tode. Die Siege der deutschen Waffen und die Hoffnung auf volles Gelingen ließen ihn noch die hellste Freude empfinden. „Im Garten vor dem Zimmer des Todkranken mußten Kinder patriotische Lieder singen, und die «Wacht am Rhein» half die letzten Schmerzen ertragen.“*)

Seinem Andenken widme ich die Vorträge über unsere Reichsverfassung, die in seinem Hause entstanden. Ich bin überzeugt, daß die hohe Juristenfakultät, welcher er zur größten Zierde gereichte, darin zugleich mein Gefühl der Dankbarkeit und Freude erkennen wird, daß ich durch ihr Entgegenkommen dem Lehrkörper der Ruperto-Carola angehöre.

Heidelberg, 21. Februar 1904.

E. v. Jagemann.

*) Imm. Bekker, Vier Pandektisten (Heidelberg 1903, Carl Winter's Universitätsbuchhandlung), S. 186.

Inhalt.

Seite

Vorwort VII
Text der Verfassung . . . IX
Artikelzeiger XXV
Sachregister XXVII
Vorträge:

A. Geschichtliche Grundlagen.

Vortrag I. Geschichtlich vorgebildete Elemente der Reichsverfassung 1
„ II. Werdegang der Reichsverfassung selbst 13

B. Begriffliche Grundlagen.

Vortrag III. Bundeseigenschaften und Bundeszwecke (Einführungsgesetz und Einleitungsformel) 27
„ IV. Rechtscharakter des Deutschen Reiches 37

C. Herrschaftsbereich des Reiches.

Vortrag V. Herrschaftsbereich in räumlicher und persönlicher Hinsicht: Bundesgebiet und Reichsangehörigkeit. Art. 1 und 3 . 54
„ VI. Herrschaftsbereich in sachlicher Hinsicht: Sachkompetenz, konstitutionelles Prinzip, Betätigung der Reichslegislative. Art. 2, 4, 5 64

D. Organe des Reiches.

Vortrag VII. Bundesrat. Art. 6 bis 10 80
„ VIII. Kaiser und Kanzler. Art. 11 bis 19, 56 99
„ IX. Aufgabe und Zusammensetzung des Reichstags. Art. 20, 21 115
„ X. Einzelbefugnisse des Reichstags und Stellung seiner Mitglieder. Art. 22 bis 32 128

E. Einige Haupttätigkeitsgebiete des Reiches.

Vortrag XI. Zoll- und Handelswesen. Art. 33 bis 40 144
„ XII. Eisenbahnwesen. Art. 41 bis 47 159
„ XIII. Post- und Telegraphenwesen; Schiffahrt. Art. 48 bis 52, 54 171
„ XIV. Wehrwesen: Heer und Marine. Art. 53, 55, 57 bis 68 . 183
„ XV. Finanzen. Art. 69 bis 73 196
„ XVI. Rechtsschutz. Art. 74 bis 77 211

F. Schlußbetrachtung: Die Verfassung als Ganzes.

Vortrag XVII. Verfassungsänderungen, insbesondere betreffs des Verhältnisses von Reich und Land. Art. 78 222
„ XVIII. Verfassungsleben und Verfassungskonflikte 240

Verfassung des Deutschen Reichs.

(Vom 16. April 1871; unter Berücksichtigung der späteren Abänderungen.)

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

I. Bundesgebiet.

Artikel 1.

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

II. Reichsgesetzgebung.

Artikel 2.

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

Artikel 3.

Für ganz Deutschland besteht ein gemeinsames Indigenat mit der Wirkung, daß der Angehörige (Untertan, Staatsbürger) eines jeden Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate als Inländer zu behandeln und demgemäß zum festen Wohnsitz, zum Gewerbebetriebe, zu öffentlichen Ämtern, zur Erwerbung von Grundstücken, zur

Erlangung des Staatsbürgerrechtes und zum Genusse aller sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen, auch in betreff der Rechtsverfolgung und des Rechtsschutzes demselben gleich zu behandeln ist.

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

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

Ebenso bleiben bis auf weiteres die Verträge in Kraft, welche zwischen den einzelnen Bundesstaaten in Beziehung auf die Übernahme von Auszuweisenden, die Verpflegung erkrankter und die Beerdigung verstorbener Staatsangehörigen bestehen.

Hinsichtlich der Erfüllung der Militärpflicht im Verhältnis zu dem Heimatslande wird im Wege der Reichsgesetzgebung das Nötige geordnet werden.

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

Artikel 4.

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

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

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

3. die Ordnung des Maß-, Münz- und Gewichtssystems, nebst Feststellung der Grundsätze über die Emission von fundiertem und unfundiertem Papiergelde;

4. die allgemeinen Bestimmungen über das Bankwesen;

5. die Erfindungspatente;

6. der Schutz des geistigen Eigentums;

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

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

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

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

11. Bestimmungen über die wechselseitige Vollstreckung von Erkenntnissen in Zivilsachen und Erledigungen von Requisitionen überhaupt;

12. sowie über die Beglaubigung von öffentlichen Urkunden;

13. die gemeinsame Gesetzgebung über das gesamte bürgerliche Recht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren;

14. das Militärwesen des Reichs und die Kriegsmarine;

15. Maßregeln der Medizinal- und Veterinärpolizei;

16. die Bestimmungen über die Presse und das Vereinswesen.

Artikel 5.

Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag. Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend.

Bei Gesetzesvorschlägen über das Militärwesen, die Kriegsmarine und die im Artikel 35 bezeichneten Abgaben gibt, wenn im Bundesrate eine Meinungsverschiedenheit stattfindet, die Stimme des Präsidiums den Ausschlag, wenn sie sich für die Aufrechthaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht.

III. Bundesrat.

Artikel 6.

Der Bundesrat besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes, unter welchen die Stimmführung sich in der Weise verteilt, daß Preußen mit den ehemaligen Stimmen von

Hannover, Kurhessen, Holstein, Nassau und Frankfurt	17	Stimmen führt,
Bayern	6	„
Sachsen	4	„
Württemberg	4	„
Baden	3	„
Hessen	3	„
Mecklenburg-Schwerin	2	„
Braunschweig	2	„
Sachsen-Weimar	1	„
Mecklenburg-Strelitz	1	„
Oldenburg	1	„
Sachsen-Meiningen	1	„
Sachsen-Altenburg	1	„
Sachsen-Koburg-Gotha	1	„
Anhalt	1	„
Schwarzburg-Rudolstadt	1	„
Schwarzburg-Sondershausen	1	„
Waldeck	1	„
Reuß älterer Linie	1	„
Reuß jüngerer Linie	1	„
Schaumburg-Lippe	1	„
Lippe	1	„
Lübeck	1	„
Bremen	1	„
Hamburg	1	„
zusammen	58	Stimmen.

Jedes Mitglied des Bundes kann so viel Bevollmächtigte zum Bundesrate ernennen, wie es Stimmen hat, doch kann die Gesamtheit der zuständigen Stimmen nur einheitlich abgegeben werden.

Artikel 7.

Der Bundesrat beschließt:

1. über die dem Reichstage zu machenden Vorlagen und die von demselben gefaßten Beschlüsse;

2. über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist;

3. über Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der vorstehend erwähnten Vorschriften oder Einrichtungen hervortreten.

Jedes Bundesglied ist befugt, Vorschläge zu machen und in Vortrag zu bringen, und das Präsidium ist verpflichtet, dieselben der Beratung zu übergeben.

Die Beschlußfassung erfolgt, vorbehaltlich der Bestimmungen in den Artikeln 5, 37 und 78, mit einfacher Mehrheit. Nicht vertretene oder nicht instruierte Stimmen werden nicht gezählt. Bei Stimmengleichheit gibt die Präsidialstimme den Ausschlag.

Bei der Beschlußfassung über eine Angelegenheit, welche nach den Bestimmungen dieser Verfassung nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich ist, werden die Stimmen nur derjenigen Bundesstaaten gezählt, welchen die Angelegenheit gemeinschaftlich ist.

Artikel 8.

Der Bundesrat bildet aus seiner Mitte dauernde Ausschüsse

1. für das Landheer und die Festungen;
2. für das Seewesen;
3. für Zoll- und Steuerwesen;
4. für Handel und Verkehr;
5. für Eisenbahnen, Post und Telegraphen;
6. für Justizwesen;
7. für Rechnungswesen.

In jedem dieser Ausschüsse werden außer dem Präsidium mindestens vier Bundesstaaten vertreten sein und führt innerhalb derselben jeder Staat nur Eine Stimme. In dem Ausschuß für das Landheer und die Festungen hat Bayern einen ständigen Sitz, die übrigen Mitglieder desselben, sowie die Mitglieder des Ausschusses für das Seewesen werden vom Kaiser ernannt; die Mitglieder der anderen Ausschüsse werden von dem Bundesrate gewählt. Die Zusammensetzung dieser Ausschüsse ist für jede Session des Bundesrates resp. mit jedem Jahre zu erneuern, wobei die ausscheidenden Mitglieder wieder wählbar sind.

Außerdem wird im Bundesrate aus den Bevollmächtigten der Königreiche Bayern, Sachsen und Württemberg und zwei, vom Bundesrate alljährlich zu wählenden Bevollmächtigten anderer Bundesstaaten ein Ausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten gebildet, in welchem Bayern den Vorsitz führt.

Den Ausschüssen werden die zu ihren Arbeiten nötigen Beamten zur Verfügung gestellt.

Artikel 9.

Jedes Mitglied des Bundesrates hat das Recht, im Reichstage zu erscheinen, und muß daselbst auf Verlangen jederzeit gehört werden, um die Ansichten seiner Regierung zu vertreten, auch dann, wenn dieselben von der Majorität des Bundesrates nicht adoptiert worden sind. Niemand kann gleichzeitig Mitglied des Bundesrates und des Reichstages sein.

Artikel 10.

Dem Kaiser liegt es ob, den Mitgliedern des Bundesrates den üblichen diplomatischen Schutz zu gewähren.

IV. Präsidium.

Artikel 11.

Das Präsidium des Bundes steht dem Könige von Preußen zu, welcher den Namen Deutscher Kaiser führt. Der Kaiser hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reichs Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse

und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen.

Zur Erklärung des Krieges im Namen des Reichs ist die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, es sei denn, daß ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt.

Insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Artikel 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschluß die Zustimmung des Bundesrates und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstages erforderlich.

Artikel 12.

Dem Kaiser steht es zu, den Bundesrat und den Reichstag zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen.

Artikel 13.

Die Berufung des Bundesrates und des Reichstages findet alljährlich statt und kann der Bundesrat zur Vorbereitung der Arbeiten ohne den Reichstag, letzterer aber nicht ohne den Bundesrat berufen werden.

Artikel 14.

Die Berufung des Bundesrates muß erfolgen, sobald sie von einem Drittel der Stimmenzahl verlangt wird.

Artikel 15.

Der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist.

Der Reichskanzler kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen.

Artikel 16.

Die erforderlichen Vorlagen werden nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrates im Namen des Kaisers an den Reichstag gebracht, wo sie durch Mitglieder des Bundesrates oder durch besondere von letzterem zu ernennende Kommissarien vertreten werden.

Artikel 17.

Dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu. Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers werden im Namen des Reichs erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.

Artikel 18.

Der Kaiser ernennt die Reichsbeamten, läßt dieselben für das Reich vereidigen und verfügt erforderlichen Falles deren Entlassung.

Den zu einem Reichsamte berufenen Beamten eines Bundesstaates stehen, sofern nicht vor ihrem Eintritt in den Reichsdienst im Wege der Reichsgesetzgebung etwas anderes bestimmt ist, dem Reiche gegenüber diejenigen Rechte zu, welche ihnen in ihrem Heimatslande aus ihrer dienstlichen Stellung zugestanden hatten.

Artikel 19.

Wenn Bundesglieder ihre verfassungsmäßigen Bundespflichten nicht erfüllen, können sie dazu im Wege der Exekution angehalten werden. Diese Exekution ist vom Bundesrate zu beschließen und vom Kaiser zu vollstrecken.

V. Reichstag.

Artikel 20.

Der Reichstag geht aus allgemeinen und direkten Wahlen mit geheimer Abstimmung hervor.

Bis zu der gesetzlichen Regelung, welche im § 5 des Wahlgesetzes vom 31. Mai 1869 (Bundesgesetzbl. 1869, S. 145) vorbehalten ist, werden in Bayern 48, in Württemberg 17, in Baden 14, in Hessen südlich des Mains 6 Abgeordnete gewählt, und beträgt demnach die Gesamtzahl der Abgeordneten 382.

Artikel 21.

Beamte bedürfen keines Urlaubs zum Eintritt in den Reichstag.

Wenn ein Mitglied des Reichstages ein besoldetes Reichsamt oder in einem Bundesstaat ein besoldetes Staatsamt annimmt oder im Reichs- oder Staatsdienste in ein Amt eintritt, mit welchem ein höherer Rang oder ein höheres Gehalt verbunden ist, so verliert es Sitz und Stimme in dem Reichstag und kann seine Stelle in demselben nur durch neue Wahl wieder erlangen.

Artikel 22.

Die Verhandlungen des Reichstages sind öffentlich.

Wahrheitsgetreue Berichte über Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Reichstages bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei.

Artikel 23.

Der Reichstag hat das Recht, innerhalb der Kompetenz des Reichs Gesetze vorzuschlagen und an ihn gerichtete Petitionen dem Bundesrate resp. Reichskanzler zu überweisen.

Artikel 24.

Die Legislaturperiode des Reichstages dauert fünf Jahre. Zur Auflösung des Reichstages während derselben ist ein Beschluß des Bundesrates unter Zustimmung des Kaisers erforderlich.

Artikel 25.

Im Falle der Auflösung des Reichstages müssen innerhalb eines Zeitraumes von 60 Tagen nach derselben die Wähler und innerhalb eines Zeitraumes von 90 Tagen nach der Auflösung der Reichstag versammelt werden.

Artikel 26.

Ohne Zustimmung des Reichstages darf die Vertagung desselben die Frist von 30 Tagen nicht übersteigen und während derselben Session nicht wiederholt werden.

Artikel 27.

Der Reichstag prüft die Legitimation seiner Mitglieder und entscheidet darüber. Er regelt seinen Geschäftsgang und seine Disziplin durch eine Geschäftsordnung und erwählt seinen Präsidenten, seine Vizepräsidenten und Schriftführer.

Artikel 28.

Der Reichstag beschließt nach absoluter Stimmenmehrheit. Zur Gültigkeit der Beschlußfassung ist die Anwesenheit der Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder erforderlich.

Artikel 29.

Die Mitglieder des Reichstages sind Vertreter des gesamten Volkes und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden.

Artikel 30.

Kein Mitglied des Reichstages darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufes getanen Äußerungen gerichtlich oder disziplinarisch verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden.

Artikel 31.

Ohne Genehmigung des Reichstages kann kein Mitglied desselben während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, außer wenn es bei Ausübung der Tat oder im Laufe des nächstfolgenden Tages ergriffen wird.

Gleiche Genehmigung ist bei einer Verhaftung wegen Schulden erforderlich.

Auf Verlangen des Reichstages wird jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied desselben und jede Untersuchungs- oder Zivilhaft für die Dauer der Sitzungsperiode aufgehoben.

Artikel 32.

Die Mitglieder des Reichstages dürfen als solche keine Besoldung oder Entschädigung beziehen.

VI. Zoll- und Handelswesen.

Artikel 33.

Deutschland bildet ein Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von gemeinschaftlicher Zollgrenze. Ausgeschlossen bleiben die wegen ihrer Lage zur Einschließung in die Zollgrenze nicht geeigneten einzelnen Gebietsteile.

Alle Gegenstände, welche im freien Verkehr eines Bundesstaates befindlich sind, können in jeden anderen Bundesstaat eingeführt und dürfen in letzterem einer Abgabe nur insoweit unterworfen werden, als daselbst gleichartige inländische Erzeugnisse einer inneren Steuer unterliegen.

Artikel 34.

Die Hansestädte Bremen und Hamburg mit einem dem Zweck entsprechenden Bezirke ihres oder des umliegenden Gebietes bleiben als Freihäfen außerhalb der gemeinschaftlichen Zollgrenze, bis sie ihren Einschluß in dieselbe beantragen.

Artikel 35.

Das Reich ausschließlich hat die Gesetzgebung über das gesamte Zollwesen, über die Besteuerung des im Bundesgebiete gewonnenen Salzes und Tabaks, bereiteten Branntweins und Bieres und aus Rüben oder anderen inländischen Erzeugnissen dargestellten Zuckers und Syrups, über den gegenseitigen Schutz der in den einzelnen Bundesstaaten erhobenen Verbrauchsabgaben gegen Hinterziehungen, sowie über die Maßregeln, welche in den Zollausschlüssen zur Sicherung der gemeinsamen Zollgrenze erforderlich sind.

In Bayern, Württemberg und Baden bleibt die Besteuerung des inländischen Branntweins und Bieres der Landesgesetzgebung vorbehalten. Die Bundesstaaten werden jedoch ihr Bestreben darauf richten, eine Übereinstimmung der Gesetzgebung über die Besteuerung auch dieser Gegenstände herbeizuführen.

Artikel 36.

Die Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern (Art. 35) bleibt jedem Bundesstaate, soweit derselbe sie bisher ausgeübt hat, innerhalb seines Gebietes überlassen.

Der Kaiser überwacht die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens durch Reichsbeamte, welche er den Zoll- oder Steuerämtern und den Direktivbehörden der einzelnen Staaten, nach Vernehmung des Ausschusses des Bundesrates für Zoll- und Steuerwesen, beiordnet.

Die von diesen Beamten über Mängel bei der Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung (Art. 35) gemachten Anzeigen werden dem Bundesrate zur Beschlußnahme vorgelegt.

Artikel 37.

Bei der Beschlußnahme über die zur Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung (Art. 35) dienenden Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen gibt die Stimme des Präsidiums alsdann den Ausschlag, wenn sie sich für Aufrechthaltung der bestehenden Vorschrift oder Einrichtung ausspricht.

Artikel 38.

Der Ertrag der Zölle und der anderen in Artikel 35 bezeichneten Abgaben, letzterer soweit sie der Reichsgesetzgebung unterliegen, fließt in die Reichskasse.

Dieser Ertrag besteht aus der gesamten von den Zöllen und den übrigen Abgaben aufgekommenen Einnahme nach Abzug:

1. der auf Gesetzen oder allgemeinen Verwaltungsvorschriften beruhenden Steuervergütungen und Ermäßigungen;
2. der Rückerstattungen für unrichtige Erhebungen, der Erhebungs- und Verwaltungskosten, und zwar:
   a) bei den Zöllen der Kosten, welche an den gegen das Ausland gelegenen Grenzen und in dem Grenzbezirke für den Schutz und die Erhebung der Zölle erforderlich sind;
   b) bei der Salzsteuer der Kosten, welche zur Besoldung der mit Erhebung und Kontrollierung dieser Steuer auf den Salzwerken beauftragten Beamten aufgewendet werden;
   c) bei der Rübenzuckersteuer und Tabaksteuer der Vergütung, welche nach den jeweiligen Beschlüssen des Bundesrates den einzelnen Bundesregierungen für die Kosten der Verwaltung dieser Steuern zu gewähren ist;
   d) bei den übrigen Steuern mit fünfzehn Prozent der Gesamteinnahme.

Die außerhalb der gemeinschaftlichen Zollgrenze liegenden Gebiete tragen zu den Ausgaben des Reichs durch Zahlung eines Aversums bei.

Bayern, Württemberg und Baden haben an dem in die Reichskasse fließenden Ertrage der Steuern von Branntwein und Bier und an dem diesem Ertrage entsprechenden Teile des vorstehend erwähnten Aversums keinen Teil.

Artikel 39.

Die von den Erhebungsbehörden der Bundesstaaten nach Ablauf eines jeden Vierteljahres aufzustellenden Quartal-Extrakte und die nach dem Jahres- und Bücherschlusse aufzustellenden Finalabschlüsse über die im Laufe des Vierteljahres beziehungsweise während des Rechnungsjahres fällig gewordenen Einnahmen an Zöllen und nach Artikel 38 zur Reichskasse fließenden Verbrauchsabgaben werden von den Direktivbehörden der Bundesstaaten, nach vorangegangener Prüfung, in Hauptübersichten zusammengestellt, in welchen jede Abgabe gesondert nachzuweisen ist, und es werden diese Übersichten an den Ausschuß des Bundesrates für das Rechnungswesen eingesandt.

Der letztere stellt auf Grund dieser Übersichten von drei zu drei Monaten den von der Kasse jedes Bundesstaates der Reichskasse schuldigen Betrag vorläufig fest und setzt von dieser Feststellung den Bundesrat und die Bundesstaaten in Kenntnis, legt auch alljährlich die schließliche Feststellung jener Beträge mit seinen Bemerkungen dem Bundesrate vor. Der Bundesrat beschließt über diese Feststellung.

Artikel 40.

Die Bestimmungen in dem Zollvereinigungsvertrage vom 8. Juli 1867 bleiben in Kraft, soweit sie nicht durch die Vorschriften dieser Verfassung abgeändert sind und solange sie nicht auf dem im Artikel 7, beziehungsweise 78 bezeichneten Wege abgeändert werden.

VII. Eisenbahnwesen.

Artikel 41.

Eisenbahnen, welche im Interesse der Verteidigung Deutschlands oder im Interesse des gemeinsamen Verkehrs für notwendig erachtet werden, können kraft eines Reichsgesetzes auch gegen den Widerspruch der Bundesglieder, deren Gebiet die Eisenbahnen durchschneiden, unbeschadet der Landeshoheitsrechte, für Rechnung des Reichs angelegt oder an Privatunternehmer zur Ausführung konzessioniert und mit dem Expropriationsrechte ausgestattet werden.

Jede bestehende Eisenbahnverwaltung ist verpflichtet, sich den Anschluß neu angelegter Eisenbahnen auf Kosten der letzteren gefallen zu lassen.

Die gesetzlichen Bestimmungen, welche bestehenden Eisenbahn-Unternehmungen ein Widerspruchsrecht gegen die Anlegung von Parallel- oder Konkurrenzbahnen einräumen, werden, unbeschadet bereits erworbener Rechte, für das ganze Reich hierdurch aufgehoben. Ein solches Widerspruchsrecht kann auch in den künftig zu erteilenden Konzessionen nicht weiter verliehen werden.

Artikel 42.

Die Bundesregierungen verpflichten sich, die deutschen Eisenbahnen im Interesse des allgemeinen Verkehrs wie ein einheitliches Netz verwalten und zu diesem Behuf auch die neu herzustellenden Bahnen nach einheitlichen Normen anlegen und ausrüsten zu lassen.

Artikel 43.

Es sollen demgemäß in tunlichster Beschleunigung übereinstimmende Betriebseinrichtungen getroffen, insbesondere gleiche Bahnpolizei-Reglements eingeführt werden. Das Reich hat dafür Sorge zu tragen, daß die Eisenbahnverwaltungen die Bahnen jederzeit in einem die nötige Sicherheit gewährenden baulichen Zustande erhalten und dieselben mit Betriebsmaterial so ausrüsten, wie das Verkehrsbedürfnis es erheischt.

Artikel 44.

Die Eisenbahnverwaltungen sind verpflichtet, die für den durchgehenden Verkehr und zur Herstellung ineinandergreifender Fahrpläne nötigen Personenzüge mit entsprechender Fahrgeschwindigkeit, desgleichen die zur Bewältigung des Güterverkehrs nötigen Güterzüge einzuführen, auch direkte Expeditionen im Personen- und Güterverkehr, unter Gestattung des Überganges der Transportmittel von einer Bahn auf die andere, gegen die übliche Vergütung einzurichten.

Artikel 45.

Dem Reiche steht die Kontrolle über das Tarifwesen zu. Dasselbe wird namentlich dahin wirken:

1. daß baldigst auf allen deutschen Eisenbahnen übereinstimmende Betriebsreglements eingeführt werden;

2. daß die möglichste Gleichmäßigkeit und Herabsetzung der Tarife erzielt, insbesondere, daß bei größeren Entfernungen für den Transport von Kohlen, Koks, Holz, Erzen, Steinen, Salz, Roheisen, Düngungsmitteln und ähnlichen Gegenständen ein dem Bedürfnis der Landwirtschaft und Industrie entsprechender ermäßigter Tarif, und zwar zunächst tunlichst der Einpfennig-Tarif eingeführt werde.

Artikel 46.

Bei eintretenden Notständen, insbesondere bei ungewöhnlicher Teuerung der Lebensmittel, sind die Eisenbahnverwaltungen verpflichtet, für den Transport, namentlich von Getreide, Mehl, Hülsenfrüchten und Kartoffeln, zeitweise einen dem Bedürfnis entsprechenden, von dem Kaiser auf Vorschlag des betreffenden Bundesratsausschusses

festzustellenden, niedrigen Spezialtarif einzuführen, welcher jedoch nicht unter den niedrigsten auf der betreffenden Bahn für Rohprodukte geltenden Satz herabgehen darf.

Die vorstehend, sowie die in den Artikeln 42 bis 45 getroffenen Bestimmungen sind auf Bayern nicht anwendbar.

Dem Reiche steht jedoch auch Bayern gegenüber das Recht zu, im Wege der Gesetzgebung einheitliche Normen für die Konstruktion und Ausrüstung der für die Landesverteidigung wichtigen Eisenbahnen aufzustellen.

Artikel 47.

Den Anforderungen der Behörden des Reichs in betreff der Benutzung der Eisenbahnen zum Zweck der Verteidigung Deutschlands haben sämtliche Eisenbahnverwaltungen unweigerlich Folge zu leisten. Insbesondere ist das Militär und alles Kriegsmaterial zu gleichen ermäßigten Sätzen zu befördern.

VIII. Post- und Telegraphenwesen.

Artikel 48.

Das Postwesen und das Telegraphenwesen werden für das gesamte Gebiet des Deutschen Reichs als einheitliche Staatsverkehrsanstalten eingerichtet und verwaltet.

Die im Artikel 4 vorgesehene Gesetzgebung des Reichs in Post- und Telegraphenangelegenheiten erstreckt sich nicht auf diejenigen Gegenstände, deren Regelung nach den in der Norddeutschen Post- und Telegraphenverwaltung maßgebend gewesenen Grundsätzen der reglementarischen Festsetzung oder administrativen Anordnung überlassen ist.

Artikel 49.

Die Einnahmen des Post- und Telegraphenwesens sind für das ganze Reich gemeinschaftlich. Die Ausgaben werden aus den gemeinschaftlichen Einnahmen bestritten. Die Überschüsse fließen in die Reichskasse (Abschnitt XII).

Artikel 50.

Dem Kaiser gehört die obere Leitung der Post- und Telegraphenverwaltung an. Die von ihm bestellten Behörden haben die Pflicht und das Recht, dafür zu sorgen, daß Einheit in der Organisation der Verwaltung und im Betriebe des Dienstes, sowie in der Qualifikation der Beamten hergestellt und erhalten wird.

Dem Kaiser steht der Erlaß der reglementarischen Festsetzungen und allgemeinen administrativen Anordnungen, sowie die ausschließliche Wahrnehmung der Beziehungen zu anderen Post- und Telegraphenverwaltungen zu.

Sämtliche Beamte der Post- und Telegraphenverwaltung sind verpflichtet, den kaiserlichen Anordnungen Folge zu leisten. Diese Verpflichtung ist in den Diensteid aufzunehmen.

Die Anstellung der bei den Verwaltungsbehörden der Post und Telegraphie in den verschiedenen Bezirken erforderlichen oberen Beamten (z. B. der Direktoren, Räte, Ober-Inspektoren), ferner die Anstellung der zur Wahrnehmung des Aufsichts- u. s. w. Dienstes in den einzelnen Bezirken als Organe der erwähnten Behörden fungierenden Post- und Telegraphenbeamten (z. B. Inspektoren, Kontrolleure) geht für das ganze Gebiet des Deutschen Reichs vom Kaiser aus, welchem diese Beamten den Diensteid leisten. Den einzelnen Landesregierungen wird von den in Rede stehenden Ernennungen, soweit dieselben ihre Gebiete betreffen, behufs der landesherrlichen Bestätigung und Publikation rechtzeitig Mitteilung gemacht werden.

Die anderen bei den Verwaltungsbehörden der Post und Telegraphie erforderlichen Beamten, sowie alle für den lokalen und technischen Betrieb bestimmten, mithin bei den eigentlichen Betriebsstellen fungierenden Beamten u. s. w. werden von den betreffenden Landesregierungen angestellt.

Wo eine selbständige Landespost- resp. Telegraphenverwaltung nicht besteht, entscheiden die Bestimmungen der besonderen Verträge.

Artikel 51.

Bei Überweisung des Überschusses der Postverwaltung für allgemeine Reichszwecke (Art. 49) soll, in Betracht der bisherigen Verschiedenheit der von den Landespostverwaltungen der einzelnen Gebiete erzielten Reineinnahmen, zum Zwecke einer entsprechenden Ausgleichung während der unten festgesetzten Übergangszeit folgendes Verfahren beobachtet werden.

Aus den Postüberschüssen, welche in den einzelnen Postbezirken während der fünf Jahre 1861 bis 1865 aufgekommen sind, wird ein durchschnittlicher Jahresüberschuß berechnet, und der Anteil, welchen jeder einzelne Postbezirk an dem für das gesamte Gebiet des Reichs sich danach herausstellenden Postüberschusse gehabt hat, nach Prozenten festgestellt.

Nach Maßgabe des auf diese Weise festgestellten Verhältnisses werden den einzelnen Staaten während der auf ihren Eintritt in die Reichspostverwaltung folgenden acht Jahre die sich für sie aus den im Reiche aufkommenden Postüberschüssen ergebenden Quoten auf ihre sonstigen Beiträge zu Reichszwecken zugute gerechnet.

Nach Ablauf der acht Jahre hört jene Unterscheidung auf, und fließen die Postüberschüsse in ungeteilter Aufrechnung nach dem im Artikel 49 enthaltenen Grundsatz der Reichskasse zu.

Von der während der vorgedachten acht Jahre für die Hansestädte sich herausstellenden Quote des Postüberschusses wird alljährlich vorweg die Hälfte dem Kaiser zur Disposition gestellt zu dem Zwecke, daraus zunächst die Kosten für die Herstellung normaler Posteinrichtungen in den Hansestädten zu bestreiten.

Artikel 52.

Die Bestimmungen in den vorstehenden Artikeln 48 bis 51 finden auf Bayern und Württemberg keine Anwendung. An ihrer Stelle gelten für beide Bundesstaaten folgende Bestimmungen.

Dem Reiche ausschließlich steht die Gesetzgebung über die Vorrechte der Post und Telegraphie, über die rechtlichen Verhältnisse beider Anstalten zum Publikum, über die Portofreiheiten und das Posttaxwesen, jedoch ausschließlich der reglementarischen und Tarifbestimmungen für den internen Verkehr innerhalb Bayerns, beziehungsweise Württembergs, sowie, unter gleicher Beschränkung, die Feststellung der Gebühren für die telegraphische Korrespondenz zu.

Ebenso steht dem Reiche die Regelung des Post- und Telegraphenverkehrs mit dem Auslande zu, ausgenommen den eigenen unmittelbaren Verkehr Bayerns, beziehungsweise Württembergs mit seinen dem Reiche nicht angehörenden Nachbarstaaten, wegen dessen Regelung es bei der Bestimmung im Artikel 49 des Postvertrages vom 23. November 1867 bewendet.

An den zur Reichskasse fließenden Einnahmen des Post- und Telegraphenwesens haben Bayern und Württemberg keinen Teil.

IX. Marine und Schiffahrt.

Artikel 53.

Die Kriegsmarine des Reichs ist eine einheitliche unter dem Oberbefehl des Kaisers. Die Organisation und Zusammensetzung derselben liegt dem Kaiser ob, welcher die Offiziere und Beamten der Marine ernennt, und für welchen dieselben nebst den Mannschaften eidlich in Pflicht zu nehmen sind.

Der Kieler Hafen und der Jadehafen sind Reichskriegshäfen.

Der zur Gründung und Erhaltung der Kriegsflotte und der damit zusammenhängenden Anstalten erforderliche Aufwand wird aus der Reichskasse bestritten.

Die gesamte seemännische Bevölkerung des Reichs, einschließlich des Maschinenpersonals und der Schiffshandwerker ist vom Dienste im Landheer befreit, dagegen zum Dienste in der Kaiserlichen Marine verpflichtet.

Artikel 54.

Die Kauffahrteischiffe aller Bundesstaaten bilden eine einheitliche Handelsmarine.

Das Reich hat das Verfahren zur Ermittelung der Ladungsfähigkeit der Seeschiffe zu bestimmen, die Ausstellung der Meßbriefe, sowie der Schiffszertifikate zu regeln und die Bedingungen festzustellen, von welchen die Erlaubnis zur Führung eines Seeschiffes abhängig ist.

In den Seehäfen und auf allen natürlichen und künstlichen Wasserstraßen der einzelnen Bundesstaaten werden die Kauffahrteischiffe sämtlicher Bundesstaaten gleichmäßig zugelassen und behandelt. Die Abgaben, welche in den Seehäfen von den Seeschiffen oder deren Ladungen für die Benutzung der Schiffahrtsanstalten erhoben werden, dürfen die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung dieser Anstalten erforderlichen Kosten nicht übersteigen.

Auf allen natürlichen Wasserstraßen dürfen Abgaben nur für die Benutzung besonderer Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, erhoben werden. Diese Abgaben, sowie die Abgaben für die Befahrung solcher künstlichen Wasserstraßen, welche Staatseigentum sind, dürfen die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der Anstalten und Anlagen erforderlichen Kosten nicht übersteigen. Auf die Flößerei finden diese Bestimmungen insoweit Anwendung, als dieselbe auf schiffbaren Wasserstraßen betrieben wird.

Auf fremde Schiffe oder deren Ladungen andere oder höhere Abgaben zu legen, als von den Schiffen der Bundesstaaten oder deren Ladungen zu entrichten sind, steht keinem Einzelstaate, sondern nur dem Reiche zu.

Artikel 55.

Die Flagge der Kriegs- und Handelsmarine ist schwarz-weiß-rot.

X. Konsulatwesen.

Artikel 56.

Das gesamte Konsulatwesen des Deutschen Reichs steht unter der Aufsicht des Kaisers, welcher die Konsuln, nach Vernehmung des Ausschusses des Bundesrates für Handel und Verkehr, anstellt.

In dem Amtsbezirk der deutschen Konsuln dürfen neue Landeskonsulate nicht errichtet werden. Die deutschen Konsuln üben für die in ihrem Bezirk nicht vertretenen Bundesstaaten die Funktionen eines Landeskonsuls aus. Die sämtlichen bestehenden Landeskonsulate werden aufgehoben, sobald die Organisation der deutschen Konsulate dergestalt vollendet ist, daß die Vertretung der Einzelinteressen aller Bundesstaaten als durch die deutschen Konsulate gesichert von dem Bundesrate anerkannt wird.

XI. Reichskriegswesen.

Artikel 57.

Jeder Deutsche ist wehrpflichtig und kann sich in Ausübung dieser Pflicht nicht vertreten lassen.

Artikel 58.

Die Kosten und Lasten des gesamten Kriegswesens des Reichs sind von allen Bundesstaaten und ihren Angehörigen gleichmäßig zu tragen, so daß weder Bevor-

zugungen, noch Prägravationen einzelner Staaten oder Klassen grundsätzlich zulässig sind. Wo die gleiche Verteilung der Lasten sich in natura nicht herstellen läßt, ohne die öffentliche Wohlfahrt zu schädigen, ist die Ausgleichung nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit im Wege der Gesetzgebung festzustellen.

Artikel 59.

Jeder wehrfähige Deutsche gehört sieben Jahre lang, in der Regel vom vollendeten zwanzigsten bis zum beginnenden achtundzwanzigsten Lebensjahre, dem stehenden Heere — und zwar die ersten drei Jahre bei den Fahnen, die letzten vier Jahre in der Reserve — und die folgenden fünf Lebensjahre der Landwehr ersten Aufgebots und sodann bis zum 31. März desjenigen Kalenderjahres, in welchem das 39. Lebensjahr vollendet wird, der Landwehr zweiten Aufgebots an. In denjenigen Bundesstaaten, in denen bisher eine längere als zwölfjährige Gesamtdienstzeit gesetzlich war, findet die allmähliche Herabsetzung der Verpflichtung nur in dem Maße statt, als dies die Rücksicht auf die Kriegsbereitschaft des Reichsheeres zuläßt.

In bezug auf die Auswanderung der Reservisten sollen lediglich diejenigen Bestimmungen maßgebend sein, welche für die Auswanderung der Landwehrmänner gelten.

Artikel 60.

Die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres wird bis zum 31. Dezember 1871 auf ein Prozent der Bevölkerung von 1867 normiert, und wird pro rata derselben von den einzelnen Bundesstaaten gestellt. Für die spätere Zeit wird die Friedenspräsenzstärke des Heeres im Wege der Reichsgesetzgebung festgestellt.

Artikel 61.

Nach Publikation dieser Verfassung ist in dem ganzen Reiche die gesamte preußische Militärgesetzgebung ungesäumt einzuführen, sowohl die Gesetze selbst, als die zu ihrer Ausführung, Erläuterung oder Ergänzung erlassenen Reglements, Instruktionen und Reskripte, namentlich also das Militär-Strafgesetzbuch vom 3. April 1845, die Militär-Strafgerichtsordnung vom 3. April 1845, die Verordnung über die Ehrengerichte vom 20. Juli 1843, die Bestimmungen über Aushebung, Dienstzeit, Servis- und Verpflegungswesen, Einquartierung, Ersatz von Flurbeschädigungen, Mobilmachung u. s. w. für Krieg und Frieden. Die Militär-Kirchenordnung ist jedoch ausgeschlossen.

Nach gleichmäßiger Durchführung der Kriegsorganisation des deutschen Heeres wird ein umfassendes Reichs-Militärgesetz dem Reichstage und dem Bundesrate zur verfassungsmäßigen Beschlußfassung vorgelegt werden.

Artikel 62.

Zur Bestreitung des Aufwandes für das gesamte deutsche Heer und die zu demselben gehörigen Einrichtungen sind bis zum 31. Dezember 1871 dem Kaiser jährlich sovielmal 225 Taler, in Worten zweihundertfünfundzwanzig Taler, als die Kopfzahl der Friedensstärke des Heeres nach Artikel 60 beträgt, zur Verfügung zu stellen. Vergl. Abschnitt XII.

Nach dem 31. Dezember 1871 müssen diese Beiträge von den einzelnen Staaten des Bundes zur Reichskasse fortgezahlt werden. Zur Berechnung derselben wird die im Artikel 60 interimistisch festgestellte Friedenspräsenzstärke so lange festgehalten, bis sie durch ein Reichsgesetz abgeändert ist.

Die Verausgabung dieser Summe für das gesamte Reichsheer und dessen Einrichtungen wird durch das Etatsgesetz festgestellt.

Bei der Feststellung des Militär-Ausgabeetats wird die auf Grundlage dieser Verfassung gesetzlich feststehende Organisation des Reichsheeres zugrundegelegt.

Artikel 63.

Die gesamte Landmacht des Reichs wird ein einheitliches Heer bilden, welches in Krieg und Frieden unter dem Befehle des Kaisers steht.

Die Regimenter ꝛc. führen fortlaufende Nummern durch das ganze deutsche Heer. Für die Bekleidung sind die Grundfarben und der Schnitt der Königlich Preußischen Armee maßgebend. Dem betreffenden Kontingentsherrn bleibt es überlassen, die äußeren Abzeichen (Kokarden ꝛc.) zu bestimmen.

Der Kaiser hat die Pflicht und das Recht, dafür Sorge zu tragen, daß innerhalb des deutschen Heeres alle Truppenteile vollzählig und kriegstüchtig vorhanden sind und daß Einheit in der Organisation und Formation, in Bewaffnung und Kommando, in der Ausbildung der Mannschaften, sowie in der Qualifikation der Offiziere hergestellt und erhalten wird. Zu diesem Behufe ist der Kaiser berechtigt, sich jederzeit durch Inspektionen von der Verfassung der einzelnen Kontingente zu überzeugen und die Abstellung der dabei vorgefundenen Mängel anzuordnen.

Der Kaiser bestimmt den Präsenzstand, die Gliederung und Einteilung der Kontingente des Reichsheeres, sowie die Organisation der Landwehr, und hat das Recht, innerhalb des Bundesgebietes die Garnisonen zu bestimmen, sowie die kriegsbereite Aufstellung eines jeden Teils des Reichsheeres anzuordnen.

Behufs Erhaltung der unentbehrlichen Einheit in der Administration, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung aller Truppenteile des deutschen Heeres sind die bezüglichen künftig ergehenden Anordnungen für die preußische Armee den Kommandeuren der übrigen Kontingente, durch den Artikel 8, Nr. 1, bezeichneten Ausschuß für das Landheer und die Festungen, zur Nachachtung in geeigneter Weise mitzuteilen.

Artikel 64.

Alle deutschen Truppen sind verpflichtet, den Befehlen des Kaisers unbedingte Folge zu leisten. Diese Verpflichtung ist in den Fahneneid aufzunehmen.

Der Höchstkommandierende eines Kontingents, sowie alle Offiziere, welche Truppen mehr als eines Kontingents befehligen, und alle Festungskommandanten werden von dem Kaiser ernannt. Die von demselben ernannten Offiziere leisten ihm den Fahneneid. Bei Generalen und den Generalstellungen versehenden Offizieren innerhalb des Kontingents ist die Ernennung von der jedesmaligen Zustimmung des Kaisers abhängig zu machen.

Der Kaiser ist berechtigt, behufs Versetzung mit oder ohne Beförderung für die von ihm im Reichsdienste, sei es im preußischen Heere oder in anderen Kontingenten zu besetzenden Stellen aus den Offizieren aller Kontingente des Reichsheeres zu wählen.

Artikel 65.

Das Recht, Festungen innerhalb des Bundesgebietes anzulegen, steht dem Kaiser zu, welcher die Bewilligung der dazu erforderlichen Mittel, soweit das Ordinarium sie nicht gewährt, nach Abschnitt XII beantragt.

Artikel 66.

Wo nicht besondere Konventionen ein anderes bestimmen, ernennen die Bundesfürsten, beziehentlich die Senate die Offiziere ihrer Kontingente, mit der Einschränkung des Artikels 64. Sie sind Chefs aller ihren Gebieten angehörenden Truppenteile und genießen die damit verbundenen Ehren. Sie haben namentlich das Recht der Inspizierung zu jeder Zeit und erhalten, außer den regelmäßigen Rapporten und Meldungen über vorkommende Veränderungen, behufs der nötigen landesherrlichen Publikation, rechtzeitige Mitteilung von den die betreffenden Truppenteile berührenden Avancements und Ernennungen.

Auch steht ihnen das Recht zu, zu polizeilichen Zwecken nicht bloß ihre eigenen Truppen zu verwenden, sondern auch alle anderen Truppenteile des Reichsheeres, welche in ihren Ländergebieten dislociert sind, zu requirieren.

Artikel 67.

Ersparnisse an dem Militäretat fallen unter keinen Umständen einer einzelnen Regierung, sondern jederzeit der Reichskasse zu.

Artikel 68.

Der Kaiser kann, wenn die öffentliche Sicherheit in dem Bundesgebiete bedroht ist, einen jeden Teil desselben in Kriegszustand erklären. Bis zum Erlaß eines die Voraussetzungen, die Form der Verkündigung und die Wirkungen einer solchen Erklärung regelnden Reichsgesetzes gelten dafür die Vorschriften des preußischen Gesetzes vom 4. Juni 1851 (Gesetzsammlung für 1851, S. 451 ff.).

Schlußbestimmung zum XI. Abschnitt.

Die in diesem Abschnitt enthaltenen Vorschriften kommen in Bayern nach näherer Bestimmung des Bündnisvertrages vom 23. November 1870 (Bundesgesetzblatt 1871, S. 9) unter III, § 5, in Württemberg nach näherer Bestimmung der Militärkonvention vom 21./25. November 1870 (Bundesgesetzblatt 1870, S. 658) zur Anwendung.

XII. Reichsfinanzen.

Artikel 69.

Alle Einnahmen und Ausgaben des Reichs müssen für jedes Jahr veranschlagt und auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden. Letzterer wird vor Beginn des Etatsjahres nach folgenden Grundsätzen durch ein Gesetz festgestellt.

Artikel 70.

Zur Bestreitung aller gemeinschaftlichen Ausgaben dienen zunächst die etwaigen Überschüsse der Vorjahre, sowie die aus den Zöllen, den gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern und aus dem Post- und Telegraphenwesen fließenden gemeinschaftlichen Einnahmen. Insoweit dieselben durch diese Einnahmen nicht gedeckt werden, sind sie, solange Reichssteuern nicht eingeführt sind, durch Beiträge der einzelnen Bundesstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerung aufzubringen, welche bis zur Höhe des budgetmäßigen Betrages durch den Reichskanzler ausgeschrieben werden.

Artikel 71.

Die gemeinschaftlichen Ausgaben werden in der Regel für ein Jahr bewilligt, können jedoch in besonderen Fällen auch für eine längere Dauer bewilligt werden.

Während der im Artikel 60 normierten Übergangszeit ist der nach Titeln geordnete Etat über die Ausgaben für das Heer dem Bundesrate und dem Reichstage nur zur Kenntnisnahme und zur Erinnerung vorzulegen.

Artikel 72.

Über die Verwendung aller Einnahmen des Reichs ist durch den Reichskanzler dem Bundesrate und dem Reichstage zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen.

Artikel 73.

In Fällen eines außerordentlichen Bedürfnisses kann im Wege der Reichsgesetzgebung die Aufnahme einer Anleihe, sowie die Übernahme einer Garantie zu Lasten des Reichs erfolgen.

Schlußbestimmung zum XII. Abschnitt.

Auf die Ausgaben für das bayerische Heer finden die Artikel 69 und 71 nur nach Maßgabe der in der Schlußbestimmung zum XI. Abschnitt erwähnten Bestimmungen des Vertrages vom 23. November 1870 und der Artikel 72 nur inso-

weit Anwendung, als dem Bundesrate und dem Reichstage die Überweisung der für das bayerische Heer erforderlichen Summe an Bayern nachzuweisen ist.

XIII. Schlichtung von Streitigkeiten und Strafbestimmungen.

Artikel 74.

Jedes Unternehmen gegen die Existenz, die Integrität, die Sicherheit oder die Verfassung des Deutschen Reichs, endlich die Beleidigung des Bundesrates, des Reichstages, eines Mitgliedes des Bundesrates oder des Reichstages, einer Behörde oder eines öffentlichen Beamten des Reichs, während dieselben in der Ausübung ihres Berufes begriffen sind oder in Beziehung auf ihren Beruf, durch Wort, Schrift, Druck, Zeichen, bildliche oder andere Darstellung, werden in den einzelnen Bundesstaaten beurteilt und bestraft nach Maßgabe der in den letzteren bestehenden oder künftig in Wirksamkeit tretenden Gesetze, nach welchen eine gleiche gegen den einzelnen Bundesstaat, seine Verfassung, seine Kammern oder Stände, seine Kammer- oder Ständemitglieder, seine Behörden und Beamten begangene Handlung zu richten wäre.

Artikel 75.

Für diejenigen in Artikel 74 bezeichneten Unternehmungen gegen das Deutsche Reich, welche, wenn gegen einen der einzelnen Bundesstaaten gerichtet, als Hochverrat oder Landesverrat zu qualifizieren wären, ist das gemeinschaftliche Ober-Appellationsgericht der drei freien und Hansestädte in Lübeck die zuständige Spruchbehörde in erster und letzter Instanz.

Die näheren Bestimmungen über die Zuständigkeit und das Verfahren des Ober-Appellationsgerichts erfolgen im Wege der Reichsgesetzgebung. Bis zum Erlasse eines Reichsgesetzes bewendet es bei der seitherigen Zuständigkeit der Gerichte in den einzelnen Bundesstaaten und den auf das Verfahren dieser Gerichte sich beziehenden Bestimmungen.

Artikel 76.

Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten, sofern dieselben nicht privatrechtlicher Natur und daher von den kompetenten Gerichtsbehörden zu entscheiden sind, werden auf Anrufen des einen Teils von dem Bundesrate erledigt.

Verfassungsstreitigkeiten in solchen Bundesstaaten, in deren Verfassung nicht eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten bestimmt ist, hat auf Anrufen eines Teiles der Bundesrat gütlich auszugleichen oder, wenn das nicht gelingt, im Wege der Reichsgesetzgebung zur Erledigung zu bringen.

Artikel 77.

Wenn in einem Bundesstaate der Fall einer Justizverweigerung eintritt, und auf gesetzlichen Wegen ausreichende Hülfe nicht erlangt werden kann, so liegt dem Bundesrate ob, erwiesene, nach der Verfassung und den bestehenden Gesetzen des betreffenden Bundesstaates zu beurteilende Beschwerden über verweigerte oder gehemmte Rechtspflege anzunehmen, und darauf die gerichtliche Hülfe bei der Bundesregierung, die zu der Beschwerde Anlaß gegeben hat, zu bewirken.

XIV. Allgemeine Bestimmungen.

Artikel 78.

Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung. Sie gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrate 14 Stimmen gegen sich haben.

Diejenigen Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind, können nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden.

Artikelzeiger.

Die fette Ziffer links gibt den Artikel der Verfaſſung, diejenigen rechts die Seiten an, auf welchen er behandelt iſt.

Einführungsgeſetz 27 ff.
Eingangsformel 27 ff. 37 ff.
Reichsverfaſſung ſelbſt.
Art.
1. 54 ff.
2. 72. 93.
3. 60 ff.
4. im allgemeinen 63. 64. 74 ff. 144 ff. 168. 169. 224. 227.
4. Ziffer 1. 73 ff.
4. Ziffer 2. 73. 144. 148. 151. 205. 206.
4. Ziffer 3. 76.
4. Ziffer 4. 76.
4. Ziffer 5. 76.
4. Ziffer 6. 76.
4. Ziffer 7. 74.
4. Ziffer 8. 74. 168. 180 ff.
4. Ziffer 9. 65. 76. 227.
4. Ziffer 10. 178 ff.
4. Ziffer 11. 76.
4. Ziffer 12. 76.
4. Ziffer 13. 65. 66. 76. 227.
4. Ziffer 14. 74. 183 ff.
4. Ziffer 15. 78.
4. Ziffer 16. 65. 66. 78.
5. 69 ff. 81. 87. 90. 92. 96. 115. 116. 119. 253.
6. 80 ff.
7. 68. 80 ff. 109. 129. 135. 147. 170. 225.
8. 80 ff.
9. 80 ff. 133. 135.
10. 80 ff.
11. 59. 64. 86. 99 ff. 117. 168. 169.
12. 88. 92. 99 ff.
13. 99 ff.
14. 99 ff.
15. 99 ff. 253.
16. 92. 99 ff.
17. 68. 99 ff. 115. 119.
18. 4. 99 ff.
19. 96. 99 ff.
20. 65. 115 ff.
21. 115 ff.
22. 88. 89. 115. 119. 128. 133 f.
23. 115. 119. 128. 129.
24. 69. 115. 119. 128. 130 ff.
25. 115. 119. 128. 130 ff.
26. 115. 119. 128. 130 ff.
27. 115. 119. 125. 128. 132.
28. 85. 115. 119. 128. 134. 142.
29. 115. 119. 128. 138 ff.
30. 115. 119. 128. 138. 139.
31. 115. 119. 128. 138. 139 ff.
32. 115. 119. 128. 138. 141 ff.
33. 144 ff.
34. 144 ff.
35. 68. 81. 90. 144 ff.
36. 144 ff.
37. 69. 81. 144 ff.
38. 141 ff. 203.
39. 144 ff.
40. 144 ff. 227. 230.
41. 159 ff.
42. 159 ff.
43. 159 ff.
44. 159 ff.
45. 159 ff.
46. 159 ff.

47. 159 ff.
48. 171 ff.
49. 171 ff. 203.
50. 93. 171 ff.
51. 171 ff.
52. 68. 171 ff.
53. 93. 183 ff.
54. 145. 147. 180 ff.
55. 183 ff.
56. 99 ff. 105. 180.
57. 183 ff.
58. 183 ff.
59. 183 ff.
60. 183 ff. 247 ff.
61. 183 ff.
62. 183 ff. 247 ff.
63. 93. 183 ff.
64. 183 ff.
65. 183 ff.
66. 183 ff.
67. 183 ff.
68. 93. 106. 183 ff.
69. 116. 196 ff. 247. 253.
70. 196 ff.
71. 196 ff.
72. 116. 117. 196 ff.
73. 196 ff.
74. 211 ff.
75. 211 ff.
76. 32. 65. 96. 116. 211 ff.
77. 211 ff. [128. 147. 167. 222 ff.
78. 20. 45. 50. 66. 69. 81. 81. 104.

Sachregiſter.

Abgaben Seite 144 ff.
Abrechnung von Reich und Land 158. 203 ff.
Altersverſicherung 75.
Amendierung 71. 91. 95.
Ämterhoheit 107. 110 ff.
Anhalt 126.
Anleihen 199. 209.
Anſchlußbahnen 162.
Anweſenheitsgelder 142 f.
Arbeiterverſorgung 75.
Arbeitsloſigkeitsverſicherung 75.
Ärzte 74.
Äternat 187.
Aufenthaltsort 63.
Aufſichtsamt für Privat-Verſicherung 79.
Ausfertigung der Reichsgeſetze 109.
Ausfuhrzoll 144 ff.
Ausgabe-Etat 200 ff. 250.
Aushebung ſ. Wehrpflicht.
Auskunftei 151.
Austrägalinſtanz 214. 217.
Auswanderung 75.
Auswärtige Angelegenheiten 85 ff. 102. 104 ff. 117.
Auswärtiges Amt 79. 152.
Außerordentliche Ausgaben 202.
Autonomie 137. 224.

Baden 15. 19. 21. 81. 105. 126. 153 ff. 156. 162. 172. 226. 229. 233.
Bahnpolizei 164.
Bankweſen 18. 76. 151. 205. 234.
Bataillons 186.
Batterie 186.
Bayern 15. 19. 22. 23. 64. 75. 80. 81. 84. 85. 87. 104. 105. 126. 153 ff. 160. 161. 165. 166. 167. 172. 175. 179. 190. 191. 194. 221. 226. 229. 230. 233. 234. 238.
Beamte Seite 120.
Beamtenſtaat 242.
Bekenntnis 63.
Beleidigung 212.
Berichtigung 109.
Berner Vertrag 169.
Berufsgenoſſenſchaften 243.
Betriebsgemeinſchaft 169 ff.
Betriebsreglement 164. 165 f.
Betriebstelegraphen 174.
Bierſteuer 90. 146. 149. 154. 205.
Binnenzölle 145 ff.
Bodenſee 58.
Börſenſteuer 151.
Branntweinſteuer 149. 153. 233. 239.
Braunſchweig 32. 81. 90.
Bremen 19. 158. 230.
Briefe 174.
Briefmarken 178. [196. 222.
Budgetrecht 97. 100. 107. 118. 131.
Bundesakte 7. 212 ff.
Bundesamt für Heimatsweſen 79. 221.
Bundesexekution 7. 96. 109.
Bundesfeldherr 99. 183 ff.
Bundesfürſten 6. 100 ff.
Bundesgebiet 106.
Bundesprinzip 5. 29 ff. 37 f. 240 ff.
Bundesrat 7. 11. 70 ff. 80 ff. 107 ff. 111. 118. 128. 129. 133. 135. 161. 166. 170. 197. 232. 236.
Bundesratsausſchüſſe 82 f. 85 ff. 238.
Bundesratsbevollmächtigte 82 f. 90 f.
Bündnisverträge 11. 16. 17 f. 19. 21. 43. 46. 103. 235.
Bürgerliches Recht 141.

Cadres 186.

Deutſcher Bund 81. 144 f.
Diäten 138. 141 ff.

Dienſteid Seite 110. 178. 193.
Diplomatiſcher Schutz 90.
Direkte Steuern 204.
Doppelbeſteuerung 18. 63. 205.
Doppeltarif 150.

Einfuhrzölle 144.
Einjährig-Freiwillige 186.
Einkammerſyſtem 118. 256.
Einnahmen des Reichs 204 ff.
Ein Pfennig-Tarif 166.
Einzelſtaaten 13 ff. 27 ff. 37 ff. 55. 80. 203 ff. 222 ff.
Eiſenbahnpoſtgeſetz 176.
Eiſenbahntelegraphen 175.
Eiſenbahnweſen 159 ff.
Elbzoll 158.
Elſaß-Lothringen 55 ff. 85. 100. 153. 154 ff. 170. 172.
Entlaſtung 202.
Eröffnung der Reichskörperſchaften 88. 108. 130 ff.
Eskadron 186.
Etatgeſetz 196 ff. 248.
Etatüberſchreitung 202.
Exekution 96. 109.
Exequatur 105. 178.
Expropriation 162.
Exterritorialität 90.

Fabrikinſpektor 74.
Fahneneid 189.
Fahrpark 170. 177.
Feſtungen 191.
Feſtungskommandanten 191.
Finanzweſen 144. 196 ff.
Fiskus 37. 192. 196 ff.
Flagge 182.
Fleiſchakziſe 146. 149.
Flößerei 76.
Flotte 183 ff.
Flottengeſetze 187.
Frankenſteinſche Klauſel 206 ff.
Freihäfen 19. 156. 230.
Freizügigkeit 18. 63.
Friedensſchluß 104. 106.
Friedenspräſenz 26. 185 ff. 248.

Garantie Seite 199.
Garniſon 191.
Gebietshoheit 59.
Gegenzeichnungen 111 ff.
Gemeindeabgaben 205.
Generalität 191.
Gerichtshoheit 220.
Geſandtſchaften 104 ff. 107. 238.
Geſchäftsordnung des Bundesrats 85. 88.
Geſchäftsordnung des Reichstags 132 f. 135. 136. 137. 138.
Geſchenke 198.
Geſetz, formelles, 94.
Geſetz, materielles, 94.
Geſetz, proviſoriſches, ſ. Notverordnungen.
Geſetz und Verordnung 73. 93 f.
Getreidezölle 146. 147. 206.
Gewerbeweſen 63. 74.
Grenze 58 ff.

Hamburg 19. 82. 123. 126. 156. 217. 218. 230.
Handel 144 ff.
Handelsmarine 93. 145. 182.
Handelsrecht 151. 166. 169.
Handelsverträge 149 ff.
Hanſaſtädte 82. 90. 145. 156.
Helgoland 55. 155.
Heſſen 11. 15. 21. 33. 81. 105. 126. 161. 170. 172. 195. 217. 226. 229.
Höchſtkommandierende 191.
Hochverrat 212.
Hohenzollern (Reg.-Bez.) 154.
Holſtein 7. 34.

Jeſuitengeſetz 62. 66. 228.
Immobiliarverſicherung 75. 233.
Imperatives Mandat 138.
Inkomptabilität 119 ff.
Indigenat 61 ff.
Initiative 87 f. 94. 95. 128.
Inſpektion 190.
Inſtruktionen 83.
Invaliditätsverſicherung 75.
Juſtifizierende Kabinettsordre 192.
Juſtizverweigerung 7. 219.
Juſtizweſen 220. 233. 239.

Kaiſerliche Betätigung Seite 99 ff. 178. 184 ff.
Kaiſerliche Rechte 24. 87 f. 88. 90. 91. 99 ff. 190. 193. 212.
Kaiſertitel 4. 23. 99 ff.
Kokarde 184.
Kommandogewalt 99. 184 ff. 190.
Komptabilitätsgeſetz 252.
Konſtitutionelles Prinzip 69 ff. 110 f. 113 f. 116. 196. 251 ff.
Konſularweſen 18. 105 f. 152. 221.
Kontingente, militäriſche, 184 ff.
Kontingente zur Branntweinerzeugung 153. 233.
Kompetenz 64 ff. 222 ff. 239.
Kompetenzkonflikt 219.
Kontingentsherrlichkeit 192.
Kontrolle 94 f. 109 f. 115. 117 f.
Kriegserklärung 86. 106.
Kriegshafen 188.
Kriegsmarine 93. 113. 183 ff.
Kriegsminiſterium 192.
Kriegszuſtand 191.

Landesausſchuß 56.
Landesbeamte 120.
Landesgeſetze 73.
Landesherren 31. 48 ff. 80.
Landesverrat 212.
Landheer 183 ff.
Landſtraßen 231.
Landſturm 189.
Landwehr 189.
Landwirtſchaft 147 ff. 151. 152 ff. 206.
Lauenburg 10. 55.
Legislaturperiode 130. 138.
Lex Huene 206.
Lex Lieber 210.
Linienkommiſſare 168.
Lippe 35. 216.
Lippeſcher Thronſtreit 35. 216.
Lübeck 123. 156.
Luxemburg 155. 170.

Marine ſiehe Handels- und Kriegsmarine.
Maß und Gewicht 18. 76. 234.
Matrikularbeiträge 199. 208. 249. 289.
Maximalzoll Seite 150.
Mecklenburg 145. 195. 219.
Mediatiſierte 6.
Medizinalpolizei 78.
Meiſtbegünſtigung 150.
Militäretat 194. 196.
Militärfiskus 192.
Militärkirchenordnung 190.
Militärkonventionen 193 ff. 227.
Militärverwaltung 93.
Miniſterverantwortlichkeit 90 f. 100. 111 ff. 118.
Minimalzoll 150.
Mobilmachung 191.
Monarchie 6. 31. 80. 100 f.
Münzweſen 76. 205.

Nahrungsmittel 146.
Naturaliſation 60.
Naturalleiſtungen 189.
Norddeutſcher Bund 10. 99. 102.
Nordoſtſee-Kanal 77.
Notverordnungen 96 ff. 132. 250.

Oberhandelsgericht 220.
Oberſtes Landesgericht 221.
Obſtruktion 97. 137. 247.
Offiziere 120. 191. 193.
Oktroi 146.
Oldenburg 7. 34. 162. 219. 231.
Ordnungsruf 139.
Öſterreich 122. 144 f.

Parallelbahnen 163.
Partikularismus 246.
Paßweſen 18. 63. 74. 159. 160.
Patentweſen 79. 243.
Perſonenbeförderung 173 .
Petitionsrecht 129.
Pferde 189.
Porto 174 ff.
Poſt 93. 171 ff.
Poſtdampfer 183.
Poſtregal 173 ff.
Poſtſendungen 173 ff.
Poſtüberſchüſſe 203.
Poſtverträge 172. 178.

Poſtzwang Seite 18. 173 ff.
Präſenzgelder 142.
Präſenzſtand 185.
Präſidialanträge 88.
Präſidialrechte 84. 107 ff. 242.
Preſſe 78.
Preußen 33. 80. 81. 84. 85. 86. 87 f. 90. 99. 103. 104. 105. 107. 111. 119. 122. 126. 138. 149. 156. 167. 170. 172. 180. 194. 217. 231.
Privatnotenbanken 76. 234.
Privatrecht 77.
Privatverſicherung 75. 79. 243.
Prozeßrecht 78.
Prüfungsrecht 93.
Publikandum (von 1867) 13.

Quartalabrechnung 159.
Quittungsſteuer 206.
Quartierleiſtung 189.
Quinquennat 186.

Ratifikation 107.
Rechnungshof 202.
Rechtshülfe 63.
Rechtsſchutz 211 ff.
Rechtsſtaat 255.
Rechtsverordnung 116.
Rechtswiſſenſchaft 245.
Redefreiheit 139.
Regentſchaft 103.
Reichsämter 79. 96.
Reichsangehörige 61 ff.
Reichsanzeiger 113.
Reichsbank 76.
Reichsbeamte 110.
Reichsdruckerei 205.
Reichseiſenbahnamt 165.
Reichseiſenbahnen 169. 205.
Reichsfiskus 37. 192. 209.
Reichsfinanzreform 210 ff.
Reichsgericht 79. 212. 218. 220.
Reichsgeſundheitsrat 77.
Reichshaushalt 196 ff. 248.
Reichsheer 99 f. 183 ff.
Reichsjuſtizamt 79.
Reichskanzler 79. 88. 99 ff.
Reichskriegsſchatz Seite 201.
Reichsmarineamt 79.
Reichsmilitärgericht 79. 221.
Reichspatentamt 79. 221.
Reichspoſtamt 79.
Reichsſchatzamt 79.
Reichsſchulden 209.
Reichsſteuern 204 ff.
Reichsſtempelabgaben 206.
Reichstag 12. 70 ff. 89. 91. 92. 93. 95. 97. 98 f. 106 f. 107 ff. 111. 115 ff. 125 ff. 197. 254.
Reichstagsabgeordnete 138 ff.
Reichstagspräſident 132 f. 137. 138.
Reichstagswahlen 119 ff. 132.
Reichstagswahlrecht 119 f. 122 ff. 141.
Reichsverfaſſung 9. 13 ff. 25. 27. 225. 240. 243.
Reichsverſicherungsamt 79. 221.
Reſervatrechte ſiehe Sonderrechte.
Reuß 11.
Rheinſchiffahrt 157.

Sachſen (Königreich) 11. 80. 82. 87. 105. 126. 194. 219. 229. 238.
Sachſen (Großherzogtum) 7. 11. 126. 154.
Sachſen (Herzogtümer) 7. 34. 126. 154.
Salzſteuer 149. 152. 205.
Sanktion 92.
Schaumburg-Lippe 216. 231.
Schiffahrt 18. 76. 180.
Schiffszertifikate 182.
Schließung des Reichstags 108.
Schutzgebiete 57 ff. 100. 106.
Schwarzburg 55. 217.
Schwerin 81. 126.
Seeſchiffahrt 182.
Senate der Hanſeſtädte 252.
Septennat 186.
Sitzungsperiode 130 f. 140. 141 f.
Sonderrechte 19. 85. 222 f.
Souveränität 37 ff. 95. 100 ff. 115. 224. 252.
Sozialer Staat 75. 255.
Staatenbund 40.
Staatsangehörigkeit 60 ff.
Staatsgebiet 58 ff.

Staatsſekretäre Seite 79. 114.
Staatsverträge 105. 106 f. 117.
Standrecht 191.
Stempelſteuer 206.
Steuerweſen 198. 204 ff.
Strafrecht 18. 77.
Streitigkeiten der Bundesſtaaten 7. 96. 213 ff.

Tabak 149. 152. 205. 206.
Tagegelder 141 ff.
Telegraphenweg-Geſetz 173. 175.
Telegraphenweſen 93. 159. 160. 171 ff.
Telephon 174.
Thüringen 82.
Tranſitlager 157.

Übergangsabgaben 145.
Überweiſungen 205.
Unfallverſicherung 75.
Unitarismus 40. 246.
Unterſtützungswohnſitz 18. 63.
Verbrauchsſteuer 213.
Vereinsweſen 78.
Verfaſſungsänderung 20. 22. 81 f. 128. 167. 222 ff.
Verfaſſungsrechte 66. 148. 228. 239. 247.
Verfaſſungsſtreitigkeiten 116. 218. 240 ff.
Verkehrsordnung 164. 166. 169.
Verordnungsrecht 22. 73.
Verkehrspflege 144.
Vertagung 108. 131.
Vetorechte 20. 81 ff. 90.
Viehſeuche Seite 78.
Volksvertretungen 127 f.

Wählbarkeit 120 f. 138.
Wahlprüfung 125. 132.
Wahlrecht 10. 18. 119 f. 122 ff. 127. 141. 256.
Waldeck 33. 217.
Waſſerſtraßen 76.
Waſſerzölle 76. 147.
Wechſelordnung 151.
Wehrpflicht 62. 188 ff.
Weinſteuer 59. 152. 155. 205. 206. 231.
Weltpoſtverein 172.
Wiener Schlußakte 7. 212 ff.
Wohlfahrtsſtaat 255.
Wohnſitz 63.
Württemberg 15. 19. 21. 80. 87. 126. 153 ff. 166. 172. 175. 179. 195. 226. 229. 230. 233. 238.

Zentralgewalt 4. 37 ff. 99 ff.
Zollabrechnung 147. 159. 198.
Zollauskunftei 151.
Zollausſchlüſſe 155.
Zollausſchuß 158.
Zolleinnahmen 205.
Zollfiskus 158.
Zollgebiet 155.
Zollkontrolleure 158.
Zolltarif 75. 132. 149 ff.
Zollverein 8. 16. 144 ff. 160. 203.
Zollverwaltung 158.
Zuckerſteuer 149. 152. 205.

Druckfehlerberichtigung.

Auf Seite 53 Ziffer 2 ſollen die zwei erſten Zeilen lauten wie folgt:

„Die Gewalt des Kaiſers und die Tätigkeit der beamteten Reichsorgane werden geübt im Namen der Verbündeten, die ſonſtigen Betätigungen der Reichshoheit . . .“.

A. Geschichtliche Grundlagen.

Erster Vortrag.

Geschichtlich vorgebildete Elemente der Reichsverfassung.

Kommilitonen! Bei Beginn meiner Tätigkeit an einer Stelle, zu deren Stufen ich einst selbst als Zuhörer saß, bis ich mit auszog in den großen Krieg, der unseren Lehrgegenstand, die deutsche Reichsverfassung, gezeitigt hat, erlauben Sie mir zuerst ein persönliches Wort.

Als ich im Februar des Jahrs 1903 den Entschluß in Aussicht nahm, auf den Herbst mich aus dem aktiven Staatsdienst zurückzuziehen, bewegte mich die Frage, womit ich wohl die stille Muße geistig ausfüllen könnte. Da kam mir das Wort in Erinnerung, das der frühere badische Justizminister von Stabel seinem bekannten Werk „Institutionen des Code Napoléon" voranschrieb: „des Staatsdienstes enthoben, den Müßiggang aber verschmähend, gedenke er noch der Jugend einen nützlichen Dienst zu leisten". Als mir daher die Anregung der Großherzoglichen Regierung zukam, ob ich nicht im Ruhestand die Erfahrungen einer langjährigen Dienstzeit in akademischer Weise verwerten wolle, so begegnete sich dies mit meinen eigenen Wünschen, und ich stehe nun im Begriff, Früchte der Staatspraxis Ihnen näher zu bringen.

Zunächst habe ich mir ein Stoffgebiet gewählt, das mich namentlich das letzte Dezennium hindurch oft beschäftigt hat, währenddessen ich zufolge der Stellung als Gesandter Badens in Berlin regelmäßig die Stimmführung für diesen Staat im Deutschen Bundesrat besorgte. Ich habe eben jene Reichsverfassung gewählt. Zunächst freilich, weil sie mir vertraut ist. Aber auch aus einem tiefern Grund.

Als ich vor einigen Jahren in der Schweiz wanderte und bei Unbilden des Wetters einen einsamen Bergwirt um eine passende Lektüre bat, brachte er mir Vorträge über die Schweizerische Verfassung und Entscheidungen des Schweizer Bundesgerichts. Ich muß sagen, da hat mich ein Gefühl der Beschämung erfaßt, daß sich hoch in den Alpen der Schweiz die Verfassungskunde eingenistet hat, von der man bei uns nicht behaupten kann, daß sie Gemeingut ist. Jeder gebildete Deutsche sollte die Grundlage des deutschen Staatswesens kennen und so wenig man in Theologie oder Medizin ohne Vorbildung darin mitreden kann, so erheischt auch unser öffentliches Recht, daß man sich darein zuerst versenke. Das neuere Bestreben, selbst in den Elementarunterricht den Gegenstand einzuführen — eine Bestrebung, deren Erfolge der Erprobung vorbehalten werden müssen —, zeigt einen gewissen Fortschritt in Anerkennung dieser Notwendigkeit und so ist um so mehr zu erwarten, daß — ohne Unterschied der Fakultät — in erster Linie die Studierenden der Hochschulen ein Interesse an diesem Gegenstand nehmen werden.

Er wird ihnen aber zu diesem Zweck für sich allein darzubieten sein. Denn die staatsrechtlichen Kollegien können die Verfassung als ein einheitliches Ganzes nicht so hervortreten lassen, wie es die magna carta eines Volkes an sich erwünscht erscheinen läßt. Denn dort haben Sie die Rechtsgeschichte des Staats, allgemeines und positives Staatsrecht, Reichs- und Landesrecht, Verfassungs- und Verwaltungsrecht. Wie kann bei einer solchen Fülle des Stoffes die einzelne wichtigste Urkunde unseres Verfassungslebens vollkommen herausleuchten?

Außerdem: Das Recht hat zwei Seiten, es ist eine Wissenschaft und eine Kunst. Wissenschaft als ein großes Reich von Gedanken und Normen im systematischen Aufbau, mit Entwicklung und Zergliederung der Begriffe. Kunst als einzelne Auslegung und Anwendung; jus est ars distinguendi. In diesen beiden Seiten des Rechts liegt ein gewisser Gegensatz französischer und deutscher Arbeits- und Unterrichtsmethode beschlossen. Marcadé wollte das Recht als eine Kunst betrachtet wissen, und während bei uns das systematische Kolleg völlig vorherrscht, ist in Frankreich die kommentierende Methode die beliebte. Nun ist für den Studenten gewiß der systematische Aufbau das Nötigere; aber es kann nur zur Vertiefung beitragen, wenn daneben an einem Einzel-

gebiet einmal auch die Methodik der andern Art berücksichtigt wird und zugleich die Leitmotive des Staatsrechts von der Staatskunde eine nicht vordringliche Begleitung erhalten. Der Gegenstand der Staatsverfassung scheint hierzu besonders geeignet. Denn ich beziele in einer für Hörer aller Fakultäten berechneten Vorlesung nicht, die Rechtsfragen allein zu betreiben und in nicht praktischen Kontroversen mich zu verlieren. Mein Zweck wird es zwar sein, mich so eng wie möglich an die Verfassung und wesentlich nur an sie anzuschließen. Dabei aber will ich so viel wie tunlich in die Werkstatt hineinsehen lassen, wie die Gesetzesteile entstunden, wie sie fungieren, welches ihre fortwirkenden Keime, Mängel und Schäden sind, beleuchtet durch die historischen Begebenheiten, die Praxis und die Folgen in bezug auf Macht, Kultur und Wirtschaft. Mit andern Worten, ich will neben die Rechtsbegriffe die Wirklichkeit des Lebens, neben die Vorschriften die tatsächlichen Korrelate stellen, an denen sie sich auslösen. Damit ergibt sich von selbst, daß meine Rechtsdarstellung und -auslegung in historisch-politischer Betrachtung geschieht, deren das Staatsrecht überhaupt nicht entbehren kann. Dagegen werde ich bloßer Tagespolitik*) aus dem Wege gehen, weil sie nicht in die akademischen Hörsäle paßt. Den Bestrebungen de lege ferenda kann ich daher nur in wenigen Fällen Beachtung schenken.

Nach diesen Vorbemerkungen, Kommilitonen, will ich übergehen zu einer kurzen geschichtlichen Einleitung. Es liegt außer dem Bereich meiner Aufgabe, die früheren Verfassungszustände im alten Reich und im alten Bund und die politische Geschichte der deutschen Einheitsbestrebungen Ihnen darzulegen. Ich will nur die Frage stellen: Welche Bausteine, die wir in der Deutschen Reichsverfassung sehen, kommen heraus einem andern Gebäude deutscher Gemeinschaftlichkeit? Da werden wir untersuchen müssen, in welcher Weise ein Zusammenhang besteht mit dem alten Reich, dem Deutschen Bund, mit dem Zollverein, mit der 1849er Reichsverfassung, mit dem Norddeutschen Bund und endlich mit den Verträgen, durch welche das Verhältnis des Norddeutschen Bundes zu den süddeutschen Staaten als Provisorium von 1866 bis 1870 geordnet war. Es wird sich dabei ergeben,

*) Für den Druck wurden, ohne Störung der Gesamtanlage, einzelne politische Streiflichter noch eingestreut.

daß eine Kontinuität juristischer Art für die heutige Verfassung nur in bezug auf den Zollverein, den Norddeutschen Bund und jene Verträge besteht, kein solches Verhältnis aber mit denjenigen Bausteinen, die aus den andern Zeitperioden herübergeholt, frisch behauen und wieder hereingemauert worden sind. Gleichwohl ist nicht nur vom rechtsgeschichtlichen, sondern auch vom juristischen Standpunkt aus — nämlich zum richtigen Verständnis des Überkommenen durch die Kenntnis seiner Quelle — es wesentlich, auch jene Bausteine zu betrachten, die ohne diesen Zusammenhang bloß substantiell in die Verfassung gekommen sind.

Ich wende mich zuerst zum Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation: Die Goldne Bulle, die Wahlkapitulationen, Reichstagsabschiede und andere Grundgesetze, sie mögen heißen, wie sie wollen, sind längst den Orkus hinabgegangen. Sie haben für das heutige Reichsrecht keine Bedeutung mehr. Nicht einmal in der Frage des Verhältnisses der Abgrenzung zwischen Reichs- und der Territorialhoheit. Nur in einzelnen Fragen des Landesstaatsrechts, namentlich im Privatfürstenrechte, haben diese Normen noch da und dort Wirksamkeit. Aber trotzdem: Eines haben wir aus der verklungenen Zeit in Wiederbelebung einer alten Institution mit vollem Bewußtsein wieder aufgenommen, das ist die Kaiserwürde und die Erkennung der Einheit als Deutsches Reich. Sachlich ist das Neue ganz verschieden vom Alten. Es besteht keine Beziehung mit dem Römischen Reich. Es hat nach der heutigen Verfassung der deutsche Kaiser keine plenitudo majestatis caesareae, wie einst angeblich besessen. Im Gegenteil, er ist «primus inter pares» und zwar in dem Maße, daß der erste Kaiser der neuen Ordnung sich zögernd dazu bequemte, gerade den ihm angesonnenen*) Titel, welcher eben keine volle Herrschaft ausdrückt, anzunehmen, und sein Wort ist historisch: „Was soll mir der Charaktermajor?" Es ist also richtig, daß diese Kaiserwürde im Aufgang der Sonne an sich weniger juristische Ansprüche einschließt als die alte bei ihrem Niedergang. Aber trotzdem ist sie auch vom praktischen Standpunkt aus genommen weit, weit höher; mit ihrem juristischen Inhalt ist sie eben nicht erschöpft, in ihr liegt vielmehr zugleich eine nationale Idee, das geschichtliche Prinzip der Rückbildung zur Einheit und zu einer gewissen Zentralgewalt aus-

*) Vgl. Vortrag II.

geprägt. Die Idee knüpft rückwärts nicht an bei den Tagen des Erlöschens, sondern an die Glanzzeit des Deutschtums, — dies alles nicht gesagt vom Standpunkt staatsrechtlicher Prärogative, sondern aus den politischen Empfindungen der Mehrheit der Nation, denen eine werbende Kraft immer inne wohnen wird. Wer die realen Wirkungen sieht, wird dies nicht verkennen.

Der alte deutsche Staat war einst ein Einheitsstaat. Seine Territorien waren reine Verwaltungsbezirke. Mit der Zeit wuchsen in seinem Mutterschoß sich die Embryonen einer Menge von Staaten aus, die im Jahre 1806 die Mutter durch die Geburt zu ihrem vollen Leben getötet haben. Nun hat es sich seit 1867 umgekehrt so gefügt, daß tatsächlich von neuem eine gewisse Zentralgewalt aufgerichtet ist, und wenn man von einigem Rückschlag durch die Verträge von 1870 absieht, so kann man wohl sagen, daß der zentralistische Keim eine stetig steigende Tendenz hat, gleichviel wie die politischen Stimmungen stehen. Denn wer mit offenen Augen die letzten drei Jahrzehnte der Entwicklung gesehen hat, kann nicht verkennen, daß der Reichsorganismus ständig wächst: es dehnen sich nach Zahl, Umfang und Aufgaben die Reichsbehörden immer mehr aus und der Kreis der Zuständigkeit des Reichs in Gesetzgebung, Verordnung und finanzieller Fürsorge nimmt ohne Unterlaß zu. Für denjenigen, welcher Zahlen lesen kann, gibt es nichts Lehrreicheres, als die Reichsetats von 1872 und 1903 zu vergleichen; numeri loquuntur!

Darum hat das deutsche Volk recht gehabt, als es in der Zeit seiner Wiedergeburt in der deutschen Kaiserwürde den Schlußstein zum neuen Kuppelbau gesehen hat. Diese Würde mit allen ihren Folgeerscheinungen Ort für Ort und Zeit für Zeit vergegenwärtigt uns im Innern die Einheit und nach außen hin ist sie von eminenter praktischer Bedeutung. Das Ausland schaut uns mit anderen Augen an. Es wird immer hinter dem deutschen Kaiser zugleich ein Volk von großer Wehrkraft, von hoher Kultur, von voll entfalteter wirtschaftlicher Entwicklung sehen.

Wie wir nun aus dem Reich der alten Zeit substantiell und ohne juristischen Zusammenhang die Kaiserwürde und die Bezeichnung des Reiches übernommen haben, so umgekehrt aus dem Deutschen Bund das föderative Prinzip. So wurde neben eine zentripetale Kraft eine zentrifugale gesetzt, neben das Einheitselement der Kaiserwürde die Gemeinschaftsgewalt der

sämtlichen Bundesglieder als Grundform. Der Deutsche Bund ist ein Staatenbund gewesen, d. h. eine dauernde Vereinigung selbständiger Staaten zu gemeinsamen Zwecken, mit gemeinsamer selbst geschaffener Organisation, aber ohne eigene Hoheitsrechte. Eben deshalb, weil er solche nicht besaß, ist der Deutsche Bund kein Bundesstaat, sondern ein Staatenbund gewesen. Das ist der wesentliche Unterschied beider Formen. Nun hat auch der Deutsche Bund keine Rechtskontinuität zum Deutschen Reich. Eine solche ist zwar behauptet worden. Zachariä und Zöpfl waren dieser Ansicht und haben sie im Zusammenhang mit der Verfechtung standesherrlicher Ansprüche vertreten. Aber in der Bundespraxis ist ausgesprochen, daß eine Kontinuität (Successionsverhältnis von Reich und Bund) nicht anerkannt werden kann; denn nicht nur die Organisation des Deutschen Bundes, sondern der völkerrechtliche Vertrag, der ihn geschaffen hat, seien aufgehoben und diese Auflösung allseits anerkannt worden. Der Norddeutsche Bund war keine Fortsetzung, sondern, wie der Prager Friede in Artikel 4 sagt, eine Neugestaltung Deutschlands. Zu keiner Zeit und in keinem Akt hat der Norddeutsche Bund die Erbschaft des Deutschen Bundes angetreten.

Aber materiell ist *eines* ziemlich gleich geblieben, freilich nicht quantitativ, sondern qualitativ. Dem geschichtlichen Zusammenhang nach ist das Deutsche Reich ganz ähnlich wie der Deutsche Bund eine *Genossenschaft von Fürsten* (nebst wenigen Städten); mit Amputation jedoch eines großen Gliedes (unserer deutschen Brüder in Österreich), mit Wechsel der Hegemonie, mit Verstärkung der Vormacht des führenden Staates. Ein großer Siebungsprozeß füllt freilich das vorige Jahrhundert aus. Im Jahre 1803 waren in dieser Genossenschaft noch 10 Kurfürsten, 101 fürstliche Stimmen sonst und 51 Reichsstädte. Durch die Veränderungen mittels des Reichsdeputationshauptschlusses, der Rheinbundsakte und der Vorgänge bei Stiftung des Deutschen Bunds hat sich die Zahl verringert auf 39 lediglich weltliche Mitglieder, darunter 4 Städte. Das heutige Reich zählt nur noch 25 Glieder, darunter 3 Städte. Aber immer wurde jener Grundcharakter einer ganz vorwiegend fürstlichen Genossenschaft aufrecht erhalten.

Es hat freilich nicht an Ratschlägen im Jahr 1866 gefehlt, welche auf eine mehr zentralisierte Gestalt Deutschlands hinarbeiteten, so daß das *Bundesprinzip* zurückgetreten wäre. Besonders

sind dafür die Herrscher von Weimar, Oldenburg*) und Koburg eingetreten, welche mit dem damaligen Kronprinzen von Preußen zusammen tätig waren. Man dachte an ein Zweikammersystem, in dessen Oberhaus sich die Einzelstaaten vertreten lassen sollten. Fürst Bismarck hat aus zwei Gründen die Anlehnung an das Hergebrachte vorgezogen. Einmal sagte er sich, die einzelnen Regierungen werden sich leichter und lieber dem fügen, was sie „gewohnt sind und als selbstverständlich" erachten. Sodann hatte er den künftigen Anschluß des Südens im Auge und wollte dem Bundesrat „einen tunlichst elastischen und unscheinbaren Ausdruck" verleihen; sein Sinn war, nicht ein Gebäude aufrichten zu helfen, in das der eine oder andere Südstaat nicht oder nur ungern hereingetreten wäre. So sagte die Thronrede, mit welcher am 24. Februar 1867 die Verfassung eingeleitet wurde, es sei der „Anschluß an die gewohnten früheren Verhältnisse" gesucht.

Daraus ist zu erklären, daß das föderative Prinzip bei einer Reihe von Einrichtungen der neuen Verfassung in einer Weise Ausdruck fand, daß man durchaus an die Zeiten vorher erinnert wird. Da ist zunächst das Stimmverhältnis im Bundesrat. Dasselbe blieb, soweit die Staaten noch existierten, wie im Bundestag; Artikel 6 sagt: „Der Bundesrat besteht aus Vertretern der Mitglieder des Bundes, in welchem die Stimmführung sich so verteilt, daß Preußen mit den ehemaligen Stimmen von Hannover, Kurhessen, Holstein, Nassau und Frankfurt 17 Stimmen führt". Auch die Organisation des Bundesrats im weiteren, insbesondere das Schwergewicht seiner Ausschüsse für die Vorarbeit ist hierher zu rechnen. Von einzelnen Bestimmungen sind zu erwähnen: Der Artikel 77 über Justizverweigerung; er ist eine Nachbildung des Artikel 29 der Wiener Schlußakte. Artikel 19 über Bundesexekution und Artikel 76 über die Streitigkeiten innerhalb des Bundesgebietes geben gleichfalls, in vielem wenigstens, Bestimmungen des alten Bundesrechts wieder.

---

*) Nach dem Zeugnis des Staatsministers Jansen in seiner Schrift „Großherzog N. Fr. Peter von Oldenburg, Erinnerungen 1864—1900" (Oldenburg, Schulze'sche Hofbuchhandlung) wollte der genannte Souverän schon 1866 für Preußen die Kaiserwürde. Vorwiegend in Voraussicht der Folgen des allgemeinen Stimmrechts ferner ein Oberhaus. Als von ihm, der ein vortrefflicher Jurist war, inspiriert ist die Schrift anzusehen „die Revision der Nordd. Bundesverfassung und die Oberhausfrage" (1870 Frankfurt a. M. bei Boselli).

Ich sage also: Wir haben den Anschluß an die Kaiserwürde aus alten Zeiten, den Anschluß an das föderative Prinzip aus der Bundestagszeit als Bausteine herübergenommen. Die wirtschaftliche Einigung sodann hat ihren Ursprung im Deutschen Zollverein. Im Anfang des Jahres 1828 wurde ein Zollverein zwischen Bayern und Württemberg geschlossen, ein anderer zwischen Preußen und Hessen-Darmstadt. Eine starke Strömung für allgemeine Zollvereinigung regte sich; Träger derselben waren der badische Staatsrat Nebenius, der Kurhesse von Motz und von Vertretern des wissenschaftlichen Standpunkts hauptsächlich der Nationalökonom List. Aus der Zusammenfassung beider Vereine unter sich und mit dem Königreich Sachsen und dem Thüringischen Handelsverein entstand 1833 der Deutsche Zollverein, welcher mit Ausnahme von Österreich schließlich fast ganz Deutschland umfaßte; nur fehlten im Norden Mecklenburg und die Hansa. Dieser Zollverein hat materiell durchgehalten bis auf den heutigen Tag, mit drei Grundsätzen:

1) Es gibt keine Zollgrenze innerhalb des Zollvereins.

2) Der Zollertrag wird an der äußeren Linie erhoben und ist gemeinschaftlich.

3) Dem Ausland gegenüber erscheinen sämtliche Zollvereinsstaaten als ein Gebiet, insbesondere mit der Absicht des Abschlusses gemeinschaftlicher Handelsverträge.

Jener Verein ist oft erneuert worden, und im Jahre 1866 war es eine humorvolle Erscheinung, daß trotz des Kriegszustandes der Zollvereinsapparat in mancher Beziehung so fortamtiert hat, als ob nichts gewesen wäre. Mit einigen Abänderungen in der äußeren Organisation wurde das Zollbündnis letztmals im Jahre 1867 erneuert, worauf wir in Anlehnung an die Verfassung des Norddeutschen Bundes bald kommen werden.

Noch heute haben die Bestimmungen dieser Zollvereinsverträge eine praktische Bedeutung. Nicht nur sind sie die Quelle des ganzen Abschnitts VI der Verfassung — also zunächst Artikel 33—39 über Zoll- und Handelswesen —, sondern im Artikel 40 ist außerdem gesagt: Die Bestimmungen im Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867 bleiben in Kraft, soweit sie nicht durch Vorschriften dieser Verfassung oder später auf dem im Artikel 7, beziehungsweise 78 bezeichneten Weg abgeändert werden. Die letztere Stelle enthält einen Schutz für Einzelrechte.

Für diesen Teil der Verfassung besteht also eine Rechtskontinuität zwischen der alten und neuen Zeit. Zu den drei Elementen, von denen ich bisher gesprochen habe, dem zentralisierenden und dem föderativen Prinzip und demjenigen der wirtschaftlichen Einheit kommt nun das konstitutionelle Prinzip als neuer Faktor in die Reichsverfassung herüber in offenbarem Anschluß an die Vorgänge des Bewegungsjahres 1848/49. Von 1848—1850 hat der Deutsche Bund eine Unterbrechung erlitten. Damals handelte es sich um das Bestreben, Deutschland umzugestalten aus einem Staatenbund zu einem Bundesstaat, d. h. man wollte eine Zentralgewalt schaffen, der sich die einzelnen Staaten unterzuordnen hätten. Vorübergehend wurde dies in gewissem Maße erreicht, indem eine Reichsverweſung und eine Nationalversammlung bestanden. Diese Nationalversammlung hat sehr viele bedeutende, ideal veranlagte Männer in ihrem Schoße gehabt; aber ihre Beschlüsse konnten schon deswegen nicht weit tragen, in ihrer nächsten Zeit wenigstens nicht, weil die Majoritäten außerordentlich klein waren. Was für Kraft soll ein Beschluß haben, wenn das Kaisertum mit 279 gegen 255 Stimmen beschlossen wird infolge von Rivalität und demokratischen Gegenströmungen! Die Erblichkeit der Krone wurde mit 267 gegen 263 Stimmen, die preußische Spitze mit 290 gegen 248 beschlossen. Und dies alles, obwohl der Kaiser z. B. in der Gesetzgebung nur ein suspendierendes Veto haben sollte: wenn er einem Beschluß seine Genehmigung versagt hätte, würde die Nationalversammlung ihn durch zweimalige Wiederholung auch ohne Zustimmung des Kaisers in volle Rechtswirkung haben setzen können. Die Versammlung wäre berechtigt gewesen unter der Existenz eines Kaisers also die Republik zu beschließen. Wie der Kaiser im alten deutschen Reich schließlich ein Schatten war gegenüber der Wesenheit der Territorialherren, so würde der neue ein Schatten gewesen sein gegenüber den kaum verhüllten Ansprüchen der Volkssouveränität. Es ist vollständig begreiflich, daß auf diesem Weg nichts zu erreichen war.

Die Reichsverfassung vom 28. April 1849, welche durch die Nationalversammlung geschaffen ward, ist in Wahrheit gar kein Gesetz gewesen. Die Nationalversammlung hat sie zwar publiziert, aber dabei mangelte ihr die Zustimmung der meisten und größten Einzelstaaten. Ja, die Publikation erfolgte sogar ohne den Reichsverweser! Trotzdem hat ihr Inhalt weiter gewirkt als ein Keim

der zukünftigen Entwicklung. Man kann in der heutigen Reichsverfassung in drei Richtungen dies erkennen: Zunächst bei den Bestimmungen, wo es sich um die Kompetenz des Reiches handelt, da geht es bis in die Ähnlichkeit der Form hinein. Sodann das konstitutionelle Prinzip; der Bundestag war lediglich eine Versammlung der Vertreter von Regierungen ohne einen parlamentarischen Faktor, ein solcher ist zum erstenmal existent geworden in jenen Tagen und wurde von nun an für eine deutsche Verfassung als selbstverständlich erachtet. Und zwar aufgebaut drittens auf das System der allgemeinen und direkten Wahlen, welches im Gegensatz zu den landständischen Wahlen in den Einzelstaaten stand und die Norm für die Zukunft sein sollte. Die Forderung dieses Wahlmodus ist ein Postulat aller liberalen Parteien geworden und in diesem Zusammenhang ist auch der Ursprung unserer heutigen Wahlform zu suchen. Fürst Bismarck hat sie oft als Frankfurter Erbschaft bezeichnet, und sie diente ihm in allen Phasen des preußisch-österreichischen Konfliktes und dualistischen Wettbewerbs um die Gunst der öffentlichen Meinung in Deutschland als Waffe. Schon im Jahr 1863 ließ er auf dem Bundestag erklären, daß Preußen die Forderung eines aus allgemeinen Wahlen hervorgehenden Parlaments in sein Reformprogramm aufnehme, und unmittelbar vor dem 1866er Krieg, am 24. März, stellte Preußen noch im alten Bunde den Antrag, eine direkt und allgemein gewählte Nationalversammlung zu berufen zur Beratung über die Reform einer Bundesverfassung.

Das ist der letzte Akt der alten Zeit, und er führt uns zugleich unmittelbar hinüber zur neuen, zum Werden der norddeutschen Bundesverfassung, welche mit der heutigen Verfassung in vollem juristischen Zusammenhang steht. Denn diese ist nichts als eine Umarbeitung jener.

Der erste Schritt war eine preußische Zirkulardepesche vom 10. Juni 1866, in welche eben die wesentlichen Elemente jenes Antrags wieder aufgenommen sind. Diese Depesche unterstellte die Auflösung des alten Bundes und gab seinen Gliedern, mit Ausnahme von Österreich und Luxemburg*), die Aufforderung zur Bildung eines neuen unter preußischer Führung. Sie enthielt die Grundzüge der neuen Verfassung, nämlich Einführung des

*) Dänemark (für Holstein und Lauenburg) war bereits ausgeschieden, auch Schleswig in preußischer Gewalt.

Parlaments, erweiterte Zulassung von Majoritätsbeschlüssen im Bundesrat, Erweiterung der Kompetenz des Bundes, namentlich für Verkehrsverhältnisse, einheitliche Organisation von Wehrkraft und auswärtiger Vertretung. Mit diesen fünf Punkten und den territorialen Veränderungen ist in der Tat der Unterschied gegenüber dem Deutschen Bund im wesentlichen der Grundzüge erschöpft.

Zufolge dieser Zirkulardepesche bildete sich das Augustbündnis. Was schon zur Zeit des Wiener Kongresses zwei Männer — Minister v. Gersdorff, Adjutant Thon — aus der Umgebung Karl Augusts von Weimar in Denkschriften als die Bahn der Zukunft gewünscht hatten, vollzog sich nun: die Schaffung eines norddeutschen Bundes unter preußischer Hegemonie.*) Paziszenten waren nur die Staaten nördlich des Mains, soweit sie nicht durch die kriegerische Umwälzung ihre Existenz verloren hatten. Doch nicht sofort alle; denn das Königreich Sachsen sowie Meiningen und Reuß ä. L. und endlich Hessen, bei dem es sich zunächst nur um das Land nördlich des Mains handelte, sind erst später beigetreten. Dieses Augustbündnis war ein rein völkerrechtlicher Akt, galt nur auf ein Jahr und hatte als Inhalt die Pflicht der Verbündeten, durch gemeinsame Arbeit auf den Grundlagen jener Depesche eine Verfassung zu beraten und einem konstituierenden Reichstag vorzulegen, welcher auf Grund des 1849er Wahlgesetzes berufen werden sollte. Nun ging es bis zu diesem Bündnis zwar recht schnell; sehr langsam aber nachher bis zur Vorlage eines Entwurfs, indem sich sofort eine Reihe von Schwierigkeiten zeigte. In Militärfragen stellte der spätere Kaiser Wilhelm der Große, dessen eigenstes Werk die Schöpfung des siegreichen Heers gewesen war, seine bestimmten Direktiven auf und er legte den Schwerpunkt auf diese Seite der Sache; das „Zivile" wälzte Fürst Bismarck vielfach in sich hin und her. Am Nachmittag des 13. Dezember 1866 diktierte er aus dem Kopf Lothar Bucher den ersten Entwurf in die Feder; die Abschnitte über Bundesrat, Bundespräsidium und Reichstag waren und blieben ganz sein geistiges Eigentum. Nach dem Zeugnis Dunckers kann man annehmen, daß Bismarck anfangs Neigung hatte, sich den Vorgängen von 1849 noch mehr anzuschließen, als dies geschehen ist. Schließlich überwogen bei ihm die beiden Gesichtspunkte, von denen ich früher sprach: Der Anschluß an das Gewohnte, die Vorbereitung des Eintritts des Südens.

*) Vgl. Stern, Geschichte Europas seit 1815 Band I S. 182.

Ich glaube, Bismarck hat richtig abgewogen, wenn man sich vergegenwärtigt, wie Elemente des Partikularismus als Volksanschauung, oft ohne jeden bösen Willen, gegenüber dem Reich und keineswegs bloß im Süden, in vielen Kreisen Deutschlands einwirkten, und wenn man sich weiter vergegenwärtigt, wie schwer es gehalten hat, im Jahr 1870 mit einzelnen Regierungen zu einem befriedigenden Abschluß zu kommen. Bismarck wollte weder den Mitkämpfern von 1866, noch den zu erwartenden Kampfesbrüdern für den als nachfolgend vorausgesehenen Waffengang von 1870 weh tun. Er wollte nicht der deutschen Gemeinschaft den Charakter einer Zwangsgenossenschaft aufprägen, sondern mit Schonung der Eigentümlichkeiten ein Heim schaffen, in dem sich jeder Teil wohl fühle, und in den jeder gern als Glied eintreten könnte. Mit andern Worten: Wie er Österreich nach der Schlacht von Königgrätz jede Demütigung ersparte, um ein künftiges Bündnis zu sichern, so war ihm auch für die innere Gestaltung Deutschlands dieser Gesichtspunkt ausschlaggebend. Dabei glaubte er damals, die aura popularis sehr nötig zu haben.' Später bekannte er freimütig, daß in den deutschen Fürsten und deren Einigkeit die weit stärkere Stütze für das Reich gegeben sei. Er wollte aber auch damals nicht in einen Gegenstoß mit den souveränen Häuptern kommen und deren Anschauungen voll Rechnung tragen.

Mit dem konstituierenden Reichstag würde, wenn er sich nicht gefügt hätte, viel kürzerer Prozeß gemacht worden sein; Differenzpunkte erwuchsen namentlich aus der konstitutionellen Anschauung in Militärfragen. Der Hauptstreit war, inwieweit die Friedenspräsenzstärke des Heeres festzulegen sei. Würde sich der Reichstag nicht zu einem Kompromiß bequemt haben, so wäre die Verfassung einfach ohne ihn oktroiert worden. Man war aber bestrebt, mit ihm Vereinbarungen zu suchen.

Eine solche konnte freilich im formellen Sinn nie zustande kommen. Die Voraussetzung dazu wäre gewesen, daß er Vereinbarungsgewalt besessen hätte, und diese hätte ihm abgetreten werden müssen seitens der Landtage der Einzelstaaten, indem diese eine Genehmigung in blanco erteilt hätten. Das hat namentlich der preußische Landtag abgelehnt. Er stellte sich auf den Standpunkt, er wolle zwar dem Augustbündnis seine Zustimmung erteilen, aber die künftige Verfassung, die aus diesem Reichstag herauskomme, dann selbst sich zuvor näher betrachten. Auf diese Weise kam es

zu einem andern Gang der Dinge als vorgesehen. Der konstituierende Reichstag, dem manche Verbesserung zu danken, hat lediglich als beratender, nicht als gesetzgebender Körper fungiert, und die Verfassung wurde dann wieder sämtlichen Einzellandtagen zur Mitgenehmigung vorgelegt, von diesen genehmigt, in sämtlichen Landesgesetzblättern publiziert. Nur in Braunschweig allein stand man auf dem Standpunkt, die Genehmigung des Auguststündnisses hätte genügt und wiederholte die parlamentarische Prozedur nicht. Nachdem nun die landesrechtliche Verkündigung der Verfassung mit der Wirkung, daß diese auf den 1. Juli 1867 in Kraft trete, allseits geschehen war, erfolgte dann noch ein Publikandum des Norddeutschen Bundespräsidiums am 26. Juli 1867, die Verfassung sei zu jener Zeit in Kraft getreten und dies werde zur öffentlichen Kenntnis gebracht mit dem Anfügen, daß die Krone Preußen die Präsidialrechte und -pflichten übernommen hätte.

Ich mußte diese Vorgänge genau vortragen, weil eine Reihe von Kontroversen sich daran anschließt. Die Verkündigung war, wie allgemein anerkannt ist, kein konstituiver Akt mehr, denn sie hat lediglich eine vorher geschehene Tatsache öffentlich mitgeteilt. Aber die rechtliche Natur der Vorgänge, durch welche die norddeutsche Verfassung geschaffen wurde, ist unter den Gelehrten sehr bestritten. Man unterscheidet allein sechs Hauptansichten, die sich sämtlich um die Frage gruppieren: Auf welchen Rechtsgründen beruht nun die verpflichtende Kraft der Verfassung des Norddeutschen Bundes? Ich will jetzt darauf nicht eingehen, weil die Frage wiederkehrt bei der Verfassung des Deutschen Reiches.

Zweiter Vortrag.

Werdegang der Reichsverfassung selbst.

Wir hielten letztmals, meine Herren, zusammen Nachschau an den älteren Gebäuden deutscher Gemeinsamkeit, was von ihnen in unsere heutige Verfassung übergegangen sei. Das Ergebnis war einmal, daß die Sehnsucht des deutschen Volkes anknüpfte an die glorreichen Erinnerungen aus der alten Kaiserzeit und die Wiederherstellung der Kaiserwürde und der Reichsbezeichnung nun ein Einheitsmoment in unseren Tagen darstelle.

In die Verfassung des Norddeutschen Bundes war allerdings die Bezeichnung als „Kaiser" und „Reich" noch nicht aufgenommen; man begnügte sich mit den bescheideneren Benennungen „Bund" und „Bundespräsidium", nur das Parlament hieß damals schon „Reichstag des Norddeutschen Bundes". Sachlich allerdings war die Hauptgrundlage der Kaiserwürde, nämlich Einheit des militärischen Befehls und der diplomatischen Vertretung, bereits in diesem Bund verwirklicht.

Wir sahen sodann, daß ein zweites Element in der heutigen Verfassung vom alten Deutschen Bunde herrührt, nämlich das föderative Prinzip, d. h. der Aufbau unserer deutschen Gemeinschaft als „Bündnis" in dem Sinn, daß die Einzelstaaten, die in ihrer Selbständigkeit so wenig wie möglich sich beschränkten, zugleich die Träger der Gemeinschaftsgewalt im Reich, als einer genossenschaftlichen, sind.

Ein drittes Moment fand sich in dem Deutschen Zoll- und Handelsverein vorgebildet, da er die wirtschaftliche Einheit vorbereitet hatte, und den vierten Faktor, das konstitutionelle Prinzip, erkannten wir als eine „Frankfurter Erbschaft". Während kein Parlament bei dem alten Bundestag mitwirkte, der lediglich eine Versammlung von Regierungsbevollmächtigten war, ist dasselbe in der heutigen Verfassung, wie schon in derjenigen des Norddeutschen Bundes, mitbestimmend und liegt hierin wie in der Wahlform die Anlehnung an die deutsche Reichsverfassung von 1849. All diese Dinge sahen wir nur schnell, wie man vor Antritt einer Bergwanderung das Vorland mit dem Gefährt durcheilt. Nun kommen wir zu den Dingen selbst und müssen Schritt für Schritt in langsamer Wanderung gehen.

Heute wird uns die Umwandlung des Norddeutschen Bundes zum Deutschen Reiche und damit der Werdegang unserer jetzigen Verfassung beschäftigen.

Das Jahr 1866 hat das im alten Deutschen Bund vereinigt gewesene Deutschland zerteilt: Völlig ausgeschieden wurde Luxemburg und derjenige Teil des österreichischen Kaiserreichs, der im Bundesverhältnis gestanden hatte (Cisleithanien). Doch blieb Luxemburg im Zollverbande und heute gravitieren auch seine Eisenbahnverhältnisse nach Preußen; mit Österreich besteht lediglich ein — zugleich Italien einschließendes — kündbares Allianzverhältnis, der Dreibund, welcher keine verfassungsrechtliche Bedeutung hat.

Zu einer neuen Gemeinschaft zusammengefaßt wurden die Staaten nördlich des Mains, soweit sie nicht in der Kriegsumwälzung ihre Existenz eingebüßt hatten.

Die süddeutschen Staaten bilden neben den Ausgeschiedenen und den neu Verbündeten die dritte Gruppe: Zu groß, um wie eine abgelöste Partikel außerhalb der nationalen Entwicklung zu stehen, zu klein, um ein selbständiges Gemeinwesen darzustellen oder zu schaffen, empfanden sie ein nationales Vakuum; ein Südbund würde niemanden befriedigt haben, er hätte nur die Zerrissenheit Deutschlands noch mehr vor Augen geführt. Diese Staaten südlich des Mains waren Bayern, Württemberg, Baden und noch ein halber Staat, nämlich die Hälfte des Großherzogtums Hessen, dem die eigentümliche geschichtliche Rolle zufiel, von 1866—1870 mit dem einen Bein hüben, mit dem andern drüben zu stehen. Für seine Provinz Oberhessen war es Mitglied des Norddeutschen Bundes, für die beiden südlich des Mains gelegenen Provinzen Rheinhessen und Starkenburg außerhalb des Bundes, wie Württemberg, Bayern und Baden. Das erscheint auf den ersten Blick singulär. Ähnliche Verhältnisse haben aber im alten Deutschen Bund mehrfach bestanden; so gehörten damals von Preußen die polnischen Provinzen nicht zu ihm, von Österreich überhaupt nur eine Hälfte, Dänemark und die Niederlande waren Bundesglieder nur in bezug auf Holstein (mit Lauenburg) und Luxemburg gewesen. Dem hessischen Staate war eine reinliche Scheidung zwar angeboten, nämlich sich auf Kosten von Bayern nach Osten auszudehnen (Aschaffenburg), dagegen seine Provinz Oberhessen an Preußen abzutreten und somit dem Norddeutschen Bunde fern zu bleiben. Die hessischen Staatsmänner sind aber vorsichtigerweise dieser Anregung nicht gefolgt und es verblieb im großen Ganzen bei dem damaligen Bestand, geschützt durch die russische Verwandtschaftsbeziehung des Großherzogs.

Was nun diese Gruppe im Süden angeht, so waren gleichwohl nationale Klammern da, die sie schon damals mit dem Norddeutschen Bunde in einige Verbindung setzten, die Schutz- und Trutzbündnisse, sodann die Umgestaltung des Zollvereins durch den Zollbundesrat und ein Zollparlament, und endlich die anziehende Kraft des Artikel 79 der norddeutschen Bundesverfassung. Ganz richtig hat Laband gesagt, daß die deutsche Reichsverfassung, schon ehe sie ein gemeinsames Werk für ganz Deutschland geworden war, ihren

Schatten vorauswarf, wie einer, der da kommt und hinter dem die Sonne steht.

Im Einzelnen haben

1) die Schutz- und Trutzbündnisse Preußens mit jedem der Südstaaten die militärische Einheit hergestellt. Sie enthielten die Verpflichtung einer gegenseitigen Gebietsgarantie, sowie des Ausmarschs mit der vollen Kriegsmacht, wenn ein Teil in einen Krieg verwickelt werde, und den preußischen Oberbefehl für den Kriegsfall. Was sodann

2) den Zollverein angeht, so hat er sich im Jahre 1867 nicht in der Form, aber in der Sache bereits umgestaltet auf die künftige Reichsform. Das bestimmende Element im Zollverein war früher ganz ebenso wie im Bundestag eine reine Bevollmächtigtenkonferenz. Diese Generalzollkonferenz wurde nun umgewandelt in den Zollbundesrat. Dieser war nichts als der Bundesrat des Norddeutschen Bundes, erweitert durch Hinzutritt von Mitgliedern für die genannten süddeutschen Staaten; man erzählt, daß er seine erste Sitzung bescheiden mit der Verzollung von „Pappschachteln" begann; — jene mehr handelnde, als sprechende Zeitrichtung feierte den Tag nicht, obwohl es im Wesen ein großer Augenblick war, als sich Nord und Süd erstmals wieder zusammenfanden! Ebenso wurde der Norddeutsche Reichstag erweitert zu einem Zollparlament, indem für Zollangelegenheiten Abgeordnete aus den südlichen Staaten, gewählt nach dem gleichen System wie im Norden, hinzutraten. So war durch diese Komplemente eine Gesamtvertretung der deutschen Nation bereits geschaffen. Selbstverständlich mußte zugleich eine gewisse Zuständigkeit von dem alten Weg der Bestimmung durch die Zollkonferenz hinübergeleitet werden auf den einer gemeinsamen Zollgesetzgebung. Ich habe früher schon gesagt, daß der Zollverein materiell durchgehalten hat bis auf den heutigen Tag, daß seine Grundbestimmungen Verfassungsartikel im Deutschen Reich geworden sind. Formell ist er erloschen, sobald der Norddeutsche Bund sich ins Deutsche Reich verwandelte, weil die Gemeinsamkeit fürs Ganze ein Gemeinsamkeitsorgan für einen Teil des nationalen Lebens unnötig machte. Doch hat ein Schriftsteller (Thümmel*), freilich ohne Anklang zu finden, behauptet, auch neben dem Deutschen Reich bestehe er noch. Nur in bezug auf Luxemburg, das, politisch von Deutschland getrennt, im Zoll-

*) Archiv für öffentliches Recht VIII S. 411.

verbande verblieb, walten Sonderverhältnisse ob; es wurde und wird aber in Zollangelegenheiten vor den Bundesorganen von Preußen mitvertreten.

3) Zu Artikel 79 der Norddeutschen Bundesverfassung, welcher sich, als durch die Ereignisse überholt, in der heutigen Verfassung nicht mehr vorfindet, war vom Abgeordneten Lasker das Amendement erwirkt, daß zum voraus bereits ausgedrückt wurde, der Eintritt der Südstaaten oder einzelner derselben sei keine Änderung der Bundesidee und könne jederzeit im Wege der Bundesgesetzgebung bewirkt werden.

Als 1870 der Eintritt des Südens erfolgte, so geschah dies denn auch in der Form der Erweiterung des Norddeutschen Bundes, für welchen insgesamt der Präsidialstaat Preußen handelte. Im übrigen wurden auch hier besondere Verträge geschlossen, die man die Bündnisverträge heißt. Derjenige Staat, welcher den Eintritt in den Norddeutschen Bund am frühesten und meisten betrieben hat, war der badische, und es ist ein Ruhmesblatt in dem Leben unseres Großherzogs, daß er in dieser Bestrebung vorangeleuchtet hat. Fürst Bismarck wollte indes den „Rahm nicht abschöpfen" und wartete den Zeitpunkt ab, bis des ganzen Südens Eintritt heranreifte. Dies geschah, als die deutschen Truppen, schon siegreich, vor Paris standen. Die Priorität des Bündnisvertrags von Baden und Hessen mit dem Norddeutschen Bund vor den andern ist zwar eine Äußerlichkeit, — denn das Datum aller steht nicht weit auseinander, — aber dennoch eine geschichtliche Gerechtigkeit. Er ist datiert „Versailles, den 15. November 1870", und es folgen dann die andern Abkünfte, nämlich der Vertrag des Norddeutschen Bundes nebst Baden und Hessen mit Württemberg und ein ebensolcher der bis dahin vereinten Staaten mit Bayern.

Was den Inhalt dieser Bündnisverträge außer dem Eintritt in die Gemeinschaft angeht, so ist er vielfältig. Es wurde, was die bisherige Gesetzgebung des Norddeutschen Bundes erarbeitet hatte, tunlichst übergeleitet auf den erweiterten Gesamtbund, anderseits eine Reihe von Sonderrechten geschaffen und überhaupt das gesamte Verhältnis der Einzelrechte der Gliedstaaten zu den Gemeinschaftsrechten klar gestellt. Nach diesen drei Richtungen ist eine nähere Darlegung nötig:

1) Es ist erstaunlich, welche Fülle von Arbeit der Norddeutsche Bund in den Jahren 1867—1870 gesetzgebe-

risch geleistet hat, sowohl zur Amalgamierung des Ganzen, als zur Gewinnung einer Basis freier wirtschaftlicher Entfaltung gegenüber dem früheren Systeme polizeilicher Beschränkung und Gebundenheit. Die Amalgamierung all' der Staaten, welche im Norddeutschen Bund zusammengefaßt sind, stellte im großen eine ähnliche Aufgabe, wie sie im engeren Rahmen Karl Friedrich für Baden im Anfang des 19. Jahrhunderts geleistet hatte durch seine Konstitutions- und Organisationsedikte für die Zusammenschweißung seines aus außerordentlich verschiedenen Bestandteilen bestehenden Großherzogtums. Hier im Norddeutschen Bund hat es sich darum gehandelt, einen Ausgleich der Verhältnisse im fernen Osten und Westen, im Süden und im Norden herzustellen, daß sich der Hesse mit dem Schlesier, der Thüringer mit dem Schleswiger als Einheit fühle, und dies erheischte vor allem, daß die Bevölkerung gegenseitig sich mehr einander nähere. Auf diesem Gedanken beruhen das Freizügigkeitsgesetz, das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz, das neue Paßwesen. Der Reichstag erhielt ein Wahlgesetz. Die gemeinsame Berechtigung am Reich, vom Standpunkt der bürgerlichen Glieder aus, ein Bundesindigenat, wurde durch ein Gesetz über Bundes- und Staatsangehörigkeit geschaffen; auch kam ein Gesetz über Gleichberechtigung der Konfessionen heraus. Die militärischen Verhältnisse wurden geordnet durch ein Gesetz über Verpflichtung zum Kriegsdienst; den Kauffahrteischiffen gab man eine Bundesflagge. Die Doppelbesteuerung wurde beseitigt. Was die Rechtseinheit speziell angeht, so wurde ein Obergericht für Handelssachen eingesetzt, die Rechtshilfe in allen Staaten für gegenseitige Pflicht erklärt und endlich ein Strafgesetzbuch geschaffen. Durch all' diese gesetzgeberischen Arbeiten in kurzer Zeit wurde die Amalgamierung auf sehr wichtigen Gebieten hergestellt.

Was die wirtschaftliche Entfaltung angeht, so schuf der Norddeutsche Bund Gesetze über die Organisation der Bundeskonsulate, über die Rechtsstellung der Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, ebenso der Aktien- und Kommanditgesellschaften, über Papiergeld und Banknoten, eine Maß- und Gewichtsordnung, grundlegende Maßregeln gegen die Rinderpest. Er hob die Schuldhaft auf, beschränkte die Beschlagnahme des Dienst- und Arbeitslohnes, regelte das Urheberrecht, gab ein Postgesetz und ein Posttaxgesetz und endlich eine Gewerbeordnung.

Diese Gesetze haben in ihrem Wesen größtenteils einen

dauernden Bestand bis auf den heutigen Tag behalten. Am meisten Novellen sind ergangen zur Gewerbeordnung, die, in den Strudel verschiedener Begehrung hineingeraten, kaum mehr zu kennen ist; gegenüber ihrem einstigen Zustand sieht sie aus, wie ein gutes Kleid, auf das nach und nach viele Flecke von allerhand Stoff gesetzt sind. Die Gesetzgebung jener Zeit war eine einfache, nüchterne, klare, frei von der Sucht, alles zu reglementieren, sich erschöpfend in wichtigen Grundsätzen, diese aber auch durchführend. Wenn wir uns fragen, welcher Mann zur Schöpfung dieser Dinge in der kurzen Zeit von drei Jahren wohl das meiste geleistet hat, so ist dem Staatsminister von Delbrück ein ehrendes Wort zu weihen. Wie Fürst Bismarck als ein Arbeiter im Feuer die großen Formen goß, so war Delbrück der Feinmechaniker, der Uhrenrad für Uhrenrad zurichtete und zusammensetzte. Dabei war er erfüllt von der Überzeugung, daß in dem neuen deutschen Reich vor allem die wirtschaftliche Entfaltung in freieren Bahnen eine Notwendigkeit sei, und das ist auch seine Lebensüberzeugung geblieben.

Diese Bundesgesetze wurden durch die Bündnisverträge übertragen vom Norddeutschen Bund auf die Staaten im Süden, welche hinzutraten. Man hatte anfangs für diese Einführung im Vertrag des Bundes mit Baden und Hessen einen Artikel 80 der Verfassung vereinbart, welcher aber in dem Vertrag mit Bayern weggelassen und durch das Reichseinführungsgesetz ersetzt ward. In bezug auf Bayern ist eine reichliche Anzahl von Ausnahmen gemacht worden, namentlich betreffs des Rechts der Niederlassung, mit der Wirkung, daß auch die polizeilichen Beschränkungen für Eheschließungen dort bestehen blieben. Dies führt uns hinüber zu den Reservatrechten.

2) Die Bündnisverträge von 1870 schufen zumeist erst die sogenannten Reservatrechte, d. h. Exemtionen von Einzelstaaten, so daß sie das Gemeinschaftsverhältnis in bezug auf gewisse Rechtsmaterien nicht ergreift; in bezug auf Freihäfen (Hamburg, Bremen) bestanden übrigens zuvor schon Ausnahmerechte, welche später eingeschränkt wurden. Der Norddeutsche Bund hatte ein einheitliches Post- und Telegraphenwesen, für Bayern und Württemberg wurde jedoch der Betrieb der Post und Telegraphie nun zum Reservatrecht erklärt. Auf dem Gebiet des Finanzwesens wurde die Bier- und Branntweinsteuergemeinschaft des Nordbunds auf den Süden nicht ausgedehnt. In bezug auf Militärwesen wurden für Bayern und Württemberg, betreffs der Eisenbahnen, der Gesandtschafts-

vertretung und einzelner Ehrenrechte für ersteres weiter noch Sonderbefugnisse hergestellt. Übrigens sind die militärischen Verhältnisse, ohne daß gerade Reservate weiter begründet wären, doch so vielfach nach besonderen Konventionen geordnet, daß ohne jene die Verfassungsbestimmungen über das Kriegswesen nicht ausreichen. Es ist nicht der Ort, hier auf das Einzelne einzugehen, denn dies meldet sich von selbst wieder bei den einschlägigen Verfassungsstellen. Was aber

3) das Verhältnis der Einzelrechte zur Gesamtheit angeht, so ist durch die Bündnisverträge ein sehr wichtiger, für die ganze Auffassung grundlegender Artikel geschaffen worden, der schließlich in Nummer 78 der jetzigen Verfassung folgenden Wortlaut erhalten hat:

„Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung. Sie gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrate 14 Stimmen gegen sich haben."

„Diejenigen Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind, können nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaats abgeändert werden."

Wir kommen später auf diesen Artikel eingehend zu sprechen, einstweilen will ich aber zwei Hauptdinge hervorheben. Einmal zum Absatz 1: gegen jede Verfassungsänderung genügt ein Minoritätsveto von 14 Stimmen. Da Preußen 17 Stimmen hat, kann es jede Verfassungsänderung hindern. Bayern, Württemberg und Sachsen haben zusammen auch schon 14 Stimmen! Überhaupt, unter 58 Stimmen — so viele umfaßt der Bundesrat — stellen 14 noch nicht den vierten Teil dar. Dies Veto gilt in bezug auf Gegenstände jeder Art, insbesondere auch für die Kompetenzgrenzen des Reichs. Es sollte der Verfassung auch Stetigkeit gegeben werden. Einen noch stärkeren Schutz enthält der zweite Absatz, indem das Veto eines Einzelstaats genügt, eine Verfassungsänderung zu hindern, wenn es sich um ein bestimmtes Recht desselben im Verhältnis zur Gesamtheit handelt, und die Theorie ist, so viel Streit sonst um den Anwendungsumfang dieser Gesetzesstelle besteht, doch meist geneigt, sie nicht bloß auf die sogenannten Reservatrechte, sondern auch auf Vorrechte (so z. B. die Präsidialrechte Preußens) zu beziehen. Ja viele beziehen sie auf alle verfassungsmäßigen Rechte der Einzelstaaten gegenüber der Gesamtheit, also z. B. auf

das Stimmrecht im Bundesrat. Das ist kein Reservatrecht; denn alle Staaten haben ein Stimmrecht, aber das Stimmrecht im Bundesstaat ist in der Tat ein bestimmtes, ungefähr nach Größe und Seelenzahl gestuftes Recht jedes einzelnen Bundesstaats zur Gesamtheit und gibt, wenn die Einzahl erhöht, ein Vorrecht.

Durch diesen Inhalt der Bündnisverträge ist die Norddeutsche Bundesverfassung umgestaltet worden und zwar in jedem Bündnisvertrage, also dreimal, nämlich im badisch-hessischen Vertrag mit dem Norddeutschen Bund, dann im württembergischen, endlich im bayrischen, indem jeweils etwas hinzukam. Wie das gemacht worden ist, möchte ich durch das Beispiel erläutern, weil Sie für die Frage, ob das Reich auf Verträgen beruht und in ihnen auch ein Verpflichtungsgrund der Verfassung liegt, es wohl nicht gleichgültig finden werden. Nehmen wir zuerst den Bündnisvertrag mit Baden und Hessen vom 15. November 1870 in Versailles. Da heißt es,

> daß die Bevollmächtigten des Norddeutschen Bundes und die Bevollmächtigten der Bundesstaaten sich „über die anliegende Verfassung des Deutschen Bundes verständigt" haben. „Sie sind ferner damit einverstanden, daß diese Verfassung vorbehaltlich der weiter unten zu erwähnenden Maßgaben am 1. Januar 1871 in Wirksamkeit treten soll."

Diese Maßgaben ergreifen dann in neun Punkten teils vorübergehende, teils auch solche Einzelauslegungen und Abweichungen, welche von bleibender Bedeutung sind.

In bezug sodann auf Württemberg heißt es in dem Artikel 1 des Vertrags vom 25. November 1870, daß Württemberg der zwischen dem Norddeutschen Bund, Baden und Hessen vereinbarten Verfassung dergestalt beitritt, daß alle in dieser Verfassung enthaltenen Bestimmungen mit den im nachstehenden Artikel 2 näher bezeichneten Maßgaben für Württemberg volle Anwendung finden. Nun werden aber in diesem Artikel 2 wiederum eine Reihe von Spezialverhältnissen und Ausnahmen konstituiert. So heißt es z. B. zum achten Abschnitt der Verfassung (Post und Telegraphie), daß an seiner Stelle ganz andere — näher aufgeführte Bestimmungen gelten, und zum elften ist gesagt:

> „In Württemberg kommen die im 11. Abschnitt enthaltenen Vorschriften nach näherer Bestimmung der Militärkonvention in Anwendung".

In bezug auf Bayern ist in dem Vertrag vom 23. November 1870 gesagt:

„Die Staaten des Norddeutschen Bundes und das Königreich Bayern schließen einen ewigen Bund, welchem das Großherzogtum Baden und das Großherzogtum Hessen für dessen südlich vom Main belegenes Staatsgebiet schon beigetreten sind und zu welchem der Beitritt des Königreichs Württemberg in Aussicht steht".

„Dieser Bund heißt der Deutsche Bund."

„Die Verfassung des Deutschen Bundes ist die des Norddeutschen Bundes mit folgenden Abänderungen" . . . .

Und nun kommen 26 Paragraphen, in denen die Abänderungen enthalten sind, und dann erst noch ein weiterer Artikel, welcher besagt:

„Die vorstehend festgestellte Verfassung des Deutschen Bundes erleidet hinsichtlich ihrer Anwendung auf das Königreich Bayern nachstehende Beschränkungen".

Sie sehen also, man hat die Verfassung mehrfach durch diese Verträge umgeändert. Kein Zweifel, daß dabei das föderative Element gegenüber dem Rechtszustand im Norddeutschen Bund verstärkt wurde, wieder mehr in den Vordergrund tritt und die zentripetale Kraft der Gemeinsamkeitsidee in einzelnen Punkten zurückgedrängt wurde. Insbesondere aber ist die Stellung Preußens in einer nicht unwesentlichen Beziehung gemindert worden! Der Wert des Anteils der Gliedstaaten an den Gemeinschaftsrechten gegenüber dem Übergewicht der hegemonischen Vormacht hat schon durch den Hinzutritt so vieler neuer Staaten eine Stärkung erfahren; denn die Stimmrechte der Staaten, die im Norddeutschen Bunde bereits beisammen waren, sind auf ihrem alten Stand geblieben, also z. B. Preußen mit 17 Stimmen, die Stimmen der Südstaaten sind aber hinzugekommen. Nun ist es natürlich ein Unterschied, ob ich 17 Stimmen unter 43 oder 58 habe. Außerdem ist das Verordnungsrecht, welches in der Verfassung des Norddeutschen Bundes mehr dem Präsidium zustand, grundsätzlich durch die Bündnisverträge in den Bundesrat hineingelegt worden. Endlich kommen die erwähnten Exemtionen durch Reservatrechte und die Erschwerungen für Verfassungsänderungen hinzu. In all diesen Hinsichten liegen Erhöhungen des gliedstaatlichen Anteils an der Gemeinschaftsgewalt, Ausnahmen von Gemeinschafts-

pflichten, Schwächungen der Vormacht, Einengungen der freien Bewegung des Ganzen vor.

Über diesen Gang der Dinge hat man vielfach Vorwürfe gegen die Schöpfer der Verfassung gemacht und sogar behauptet, Bayern hätte mehr Recht als Preußen. Gewiß ist Preußen den meisten Bestimmungen untergeordnet, für Bayern aber finden sich viele Ausnahmen. Doch ist der Schluß nicht richtig; denn wenn ein Staat eben außer seiner Stellung als größter im Bunde das Präsidium hat, den Reichsapparat und insbesondere die militärischen und diplomatischen Mittel im ganzen bei sich konzentriert, so kann man dies nicht damit messen, daß anderen Staaten einige Ausnahmen bewilligt worden sind. Fürst Bismarck war der Meinung, daß der „Vertrag so fester" sei; was fehle, das möge die Zukunft schaffen. Er hat nichts auspressen wollen und, einmal einig mit dem zweitgrößten deutschen Staat, auch sein Leben hindurch die Loyalität bekundet, niemals an den mit ihm vereinbarten Bedingungen rütteln zu wollen oder sie zu bekritteln. Auch die öffentliche Meinung würde besser daran tun, die Reservatrechte, wie sie bestehen, nicht ständig anzugreifen. Dies hat nur die Wirkung zu reizen, den Wert dieser Rechte zu übertreiben und manchmal aus praktischen Fragen Angelegenheiten politischer Art und erster Größe zu machen, die es nicht sind. Die Hauptsache ist, ob in bezug auf unser Verhältnis dem Ausland gegenüber die Reservatrechte unsere Einheit und Kraft irgendwie gefährdeten? Sie haben sicherlich da nie den mindesten Schaden angerichtet. Und was die inneren Verhältnisse betrifft, so handelt es sich nur um Unbequemlichkeiten, welche man gegen Erreichung eines großen Ziels ruhig in den Kauf zu nehmen pflegt.

Die Verträge, die ich hiermit skizziert habe, bedurften der Ratifikation nach verschiedenen Seiten. Der Norddeutsche Bund hat sie genehmigt, die süddeutschen Landtage ebenso; am 1. Januar 1871 trat demzufolge die neue Verfassung in Kraft, obwohl die bayerische Ratifikation erst später geschah. Diesen Vorgängen über die Verfassung schloß sich als Begleitaktion die Umwandlung des Bundespräsidiums zur Kaiserwürde an. Nach mehrfach empfangener Anregung hat sich Bayern zur Initiative entschlossen, und wenn dies nicht geschehen wäre, würde schließlich wohl die Kaiserwürde dem König Wilhelm, welcher selbst in seiner Größe ihrer nicht bedurfte und in Zurückhaltung stand, in anderer Weise

angeboten worden sein. Ich habe letztmals dargelegt, welchen Wert diese Würde nicht nur als Erfüllung nationaler Empfindungen, sondern vom praktischen Standpunkt aus hat. Hervorheben muß ich, daß bis zum letzten Moment der Proklamation strittig war, ob wir einen Deutschen Kaiser oder einen Kaiser von Deutschland haben würden. Großherzog Friedrich von Baden, welcher die Ehre hatte, das erste Kaiserhoch auszubringen (18. Januar 1871), hat sich in der Lage befunden, mit dieser Unsicherheit rechnen zu müssen. Er ließ weder den Deutschen Kaiser noch den Kaiser von Deutschland hochleben, sondern den „Kaiser Wilhelm". Die beiderseitigen Strömungen hatten den Grund darin, daß der siegreiche Held in erster Titulatur nicht die Vollkraft solcher Würde, eher einen gewissen demokratischen Klang empfand, während Fürst Bismarck die Meinung vertrat, wo keine territoriale Hoheit über alle Gebiete im Reich in Anspruch genommen werde — und das ist ja nicht der Fall —, da könne man nicht den Titel mit dem Land in Verbindung setzen!

In der Verfassung selbst war der Titel Deutscher Kaiser gewählt, bei dem es verblieb. An vielen Stellen ließ man jedoch die alten Ausdrücke (Bund, Bundespräsidium) stehen, und es ist in der Bundespraxis unbezweifelt, daß die Umänderung auf die Ausdrücke „Kaiser" und „Reich" keine Änderung des Rechts in sich schließt, insbesondere nicht an den Rechten des Bundesrats und der Einzelstaaten. Der gleichfalls eingeführte Ausdruck „Deutschland" und „deutsch" ebenda soll keinerlei Aggressivansprüche enthalten, als ob man die Deutschen in andern Staaten an sich ziehen müßte oder umgekehrt erklärte, „Ihr seid keine Deutschen mehr", sondern man erachtete diesen Ausdruck für eine durch die Tatsachen gerechtfertigte staatliche Bezeichnung, weil das jetzige Bundesgebiet den größten Teil der Nation umfaßt, und Landesteile, die von nicht deutschen Nationen bewohnt werden, nur in verhältnismäßig geringer Größe und Anzahl vorhanden sind. Die neuere Entwicklung hat übrigens die Tendenz, die Bundesbezeichnungen weniger als die Reichsausdrücke zu begünstigen, insbesondere dem Ausland gegenüber. Da gibt es auch keinen «Empereur des Allemands»; man sagt, als besser französisch, «Empereur d'Allemagne».

Das Endergebnis des Umwandlungsprozesses ist, daß mit den Bezeichnungsabänderungen und den geschilderten sachlichen Umgestaltungen die Verfassung des Norddeutschen Bundes Reichsverfas-

sung geworden ist. So wuchs das Reich aus dem Bund hervor. Die Frage: „Ist das Reich Successor des Norddeutschen Bundes? Hat es seine Rechte und Pflichten übernommen?" bejahe ich mit Entschiedenheit. Tatsache ist, daß das Reich in allen Besitz des Bundes eingetreten ist. Anfangs war die Frage streitig, und sogar der Bundesrat hat, als es sich um die Tragung der Entschädigung für die Aufhebung des Elbzolls handelte, sich nicht einigen können. Namentlich wurde theoretisch eingewendet, daß so die Rechte Dritter eine Änderung erlitten, indem sie z. B. mit dem Norddeutschen Bund einen Vertrag abgeschlossen haben können und dann einen andern Schuldner bekommen. Zorn behauptet, wo die Staatenzusammensetzung eine andere sei, liege ein neuer Bund, eine neue Rechtspersönlichkeit vor; mit gutem Humor sagt Jellinek dagegen, daß auf diese Weise die Nordamerikanische Union 28mal das Vergnügen hatte, geboren zu werden. Einwendungen von anderer Seite (v. Seydel) beruhen auf dem Staatenbundsprinzip. Meines Erachtens ist wesentlich, daß die eine Vereinigung sich in die andere in rechtskontinuierlicher, zudem verfassungsmäßig vorgesehener Weise entwickelt hat.

Betrachtet man die Reichsverfassung im ganzen, so sind in ihr zweifellos ganz heterogene Bestandteile verschmolzen. Nur ein Schmied von so großer Autorität und Genialität wie Bismarck vermochte dies. Er war sich auch voll bewußt, daß er grundverschiedene Elemente zusammenschweißte: auf der einen Seite ein starkes Einheitsprinzip, auf der andern ein gleichfalls starkes föderatives, da die vorwiegende Betonung der Regierung als einer fürstlichen Genossenschaft, dort der parlamentarische Faktor mit Einkammersystem und allgemeinem direkten Wahlrecht. Dies war eben gerade sein Grundgedanke. Sein Entwurf sollte jeder der Kräfte, welche mitgewirkt haben zur Schaffung des Ganzen, eine lohnende und entfaltende Organisation geben, dem siegreichen Preußen die Hegemonie in der Form des Bundespräsidiums, den Partikularstaaten den Bundesrat, der öffentlichen Meinung den Reichstag. Und das Prinzip der Schonung, welches er den Einzelstaaten gegenüber ausgeübt hat, betätigte er auch für die politischen Parteien. Es ist etwas Großes, zu sehen, daß ein Mann, der am eigenen Leibe die Konfliktszeit erlebt hat, in der Macht es verschmähte, in bezug auf das konstitutionelle Recht eine empfindliche Beschränkung nach gemachten Erfahrungen in die Verfassung hinein-

zulegen. Die Sicherung der Friedenspräsenz des Heers ist der einzige Punkt, an welchem der Luftzug einer solchen Vergangenheit noch zu verspüren ist. Er wußte, was es bedeutet, hartnäckige und unter Umständen auch ausschreitende Parteien sich gegenüber zu haben. Er war sich auch über denkbare Anmaßungen der Volkssouveränität klar. Er hat über dies alles hinweggesehen, und hat dem parlamentarischen Faktor in seiner Empfindung vollständige Rechnung getragen und an keiner Stelle in das große Werk Kleines hineingetragen. Das ist die Signatur einer großen Zeit, in der man sich einig fühlt und vertraut.

B. Begriffliche Grundlagen.

Dritter Vortrag.

Bundeseigenschaften und Bundeszwecke. (Einführungsgesetz und Einleitungsformel.)

Wir haben, meine Herren, in den zwei ersten Vorträgen die geschichtlich vorgebildeten Elemente der deutschen Reichsverfassung, sodann den Werdegang dieser selbst uns vergegenwärtigt und kommen nun dazu, ihre äußere Erscheinung zu betrachten, und zwar zunächst ihre Einteilung und ihre Beistücke. Das Verfassungswerk besteht nämlich in seiner letzten Redaktion, wie sie durch das Reichsgesetz vom 16. April 1871 festgestellt worden ist, aus drei Dingen: zunächst haben wir das Einführungsgesetz, sodann die Verfassungsurkunde, diese zerfallend in zwei geschiedene Stücke, nämlich in eine Eingangsformel und in die Reichsverfassung selbst. Die letztere enthält in 14 Abschnitten und 78 Artikeln einen Stoff, welcher — ohne äußere Hervorhebung — innerlich in zwei Hauptteile gegliedert ist. Der eine befaßt sich mit dem Machtbereich und den Organen des Reiches; der andere mehr mit seinen Tätigkeiten. Mit dem Machtbereich beschäftigen sich Abschnitt I, überschrieben „Bundesgebiet", und Abschnitt II, bezeichnet als „Reichsgesetzgebung"; letzterer enthält den großen Grundsatz, daß Reichsrecht Landrecht breche, ferner das Reichsindigenat und grenzt die Befugnisse des Reichs in der Gesetzgebung von denjenigen der Einzelstaaten ab. Die folgenden drei Abschnitte in nachstehender Reihenfolge: IV Bundesrat, V Bundespräsidium, VI Reichstag, stellen die Organe des Reiches dar. Was dann die Tätigkeiten angeht, denen der zweite Teil gewidmet ist, so kommen zuerst fünf Abschnitte, die sich mit den Verkehrsgebieten befassen: Zoll- und Handelswesen, Eisenbahnen, Post- und Telegraphenwesen, Marine

und Schiffahrt, Konsulate. Dann sind angegliedert das Reichskriegswesen und die Reichsfinanzen. Endlich folgen der vorletzte Abschnitt XIII über „Schlichtung von Streitigkeiten" unter den Bundesgliedern und in den Bundesstaaten, sowie über „Strafbestimmungen", und XIV, der letzte Abschnitt, überschrieben „Schlußbestimmung", enthaltend nur den Artikel 78, von dem ich Ihnen bereits vortrug, daß er die Verfassungsänderungen betrifft.

Das ist die äußere und innere Einteilung der Reichsverfassung. Nun wird Ihnen vielleicht aufgefallen sein, daß ich nicht ein viertes Stück erwähnte. Wo sind denn die Motive? Denn es ist üblich, daß man ein Gesetz mit einer Begründung versieht. In bezug auf das Einführungsgesetz geschah es, nicht aber für die Verfassung. Vor dem Feind stehend, war die Zeit zu einer solchen Detailarbeit zu unruhig und zu knapp bemessen. Sodann: alle Motive müssen auch heutzutage von der Gesamtheit der Regierungen ausgehen: man hätte sich also über Inhalt und Fassung einigen müssen, was ein weiteres großes Werk erheischt hätte. Endlich ein drittes: Der Hauptschöpfer der Verfassung, Fürst Bismarck, war allem Theoretischen sehr abgeneigt. Er hat gesagt, möge man dieses Elaborat mit dem Namen einer Verfassung bezeichnen oder nicht, dies sei gleichgültig, es sei eben die Bahn, in der der deutsche Genius seinen Weg zu finden wissen werde. Ein Mitarbeiter aus der Zeit der Schaffung des Norddeutschen Bundes, Staatsminister Jansen aus Oldenburg, welcher kürzlich seinem verewigten Herrn ein biographisches Denkmal gesetzt hat, erzählt uns, daß Fürst Bismarck in jenen Verhandlungen hin und wieder dem juristischen, korrekten und präzisen Ausdruck lieber den diplomatischen, elastischeren vorzog, um allen Notwendigkeiten des Lebens gegenüber eine freiere Anwendung zu haben.

Über das Einführungsgesetz ist nur wenig zu sagen. Es hat nur drei Paragraphen und hebt im ersten hervor, daß an Stelle der Verfassung, die zwischen dem Norddeutschen Bund, Baden und Hessen vereinbart worden sei, und an Stelle der weiteren Abänderungsverträge mit Bayern und Württemberg die beigefügte Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich trete. Es hebt aber zugleich im 3. § hervor, daß die Vereinbarungen in den dort aufgeführten Protokollen, welche die Bündnisverträge begleiteten, durch dieses Gesetz nicht berührt werden, d. h. in Kraft bestehen bleiben. Es war also keineswegs beabsichtigt, indem man die Verfassung von

Reichs wegen umredigierte und dann nochmals publizierte, die Verträge zu beseitigen. Das Gegenteil erhellt aus dem gesamten Auslegungsmaterial, und O. Mejer*) hat recht, wenn er das Einführungsgesetz lediglich eine berichtigte Beurkundung der Verfassung nennt. Eine solche war nämlich nötig, weil die Verfassung zufolge der Verträge in verschiedenen nicht ganz übereinstimmenden Urkunden vorlag und die Änderung der Bezeichnung von Bund und Bundespräsidium in Reich und Kaiser hinzutrat. Eine sachliche Veränderung der Verfassung ist bei der neuen Redaktion lediglich zum zweiten Artikel eingetreten, aber so geringfügig, als wenn eine Büglerin übers Tuch fährt, um eine kleine Unebenheit auszugleichen.

Sachliche Veränderungen bietet auch die Eingangsformel nicht dar, von welcher wir jetzt eingehend sprechen möchten. Sie erklärt, der König von Preußen, im Namen des Norddeutschen Bundes, die Könige von Bayern und Württemberg und die Großherzoge von Baden und Hessen, letzterer für die südlich vom Main belegenen Teile seines Großherzogtums, „schließen einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebiets und des innerhalb desselben gültigen Rechts, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes. Dieser Bund wird den Namen Deutsches Reich führen und wird nachstehende Verfassung haben."

Bei dieser Eingangsformel setzt bereits der juristische Streit lebhaft ein. „Zorn"*) hat sie für eine gleichgültige Notiz ohne juristische Erheblichkeit erklärt, auch Hänel will ihr nur eine geringe Bedeutung beimessen. Die meisten erkennen darin ein Auslegungsmaterial für die Verfassung unter allgemeinen Gesichtspunkten. Dagegen wird keineswegs allseitig zugegeben, daß die Eingangsformel sonst von juristischer Bedeutung sei. Aber dies ist sehr merkwürdig, wenn man anderseits sieht, daß Fürst Bismarck, der am besten wissen mußte, was man mit der Verfassung gewollt hat, noch am 9. Juli 1879 im Reichstag erklärte, in diesem Satze liege die verfassungsmäßige Definition des Reiches als eines Bundes, und daß für eben diesen Bund die Verfassung gemacht sei. Nach diesen Worten, an die wir uns vorläufig halten

*) Einleitung in das deutsche Staatsrecht. 2. Aufl. 1884. S. 334.

**) Staatsrecht des Deutschen Reichs, 2. Aufl. (1895), I, S. 58, wo auch über Hänel das Nähere gesagt ist.

wollen — denn über die juristische Streitfrage des Rechtscharakters des Reiches werden wir uns erst das nächstemal unterhalten können —, ist der Bund die Voraussetzung der Verfassung: sie ist für ihn geschaffen und nicht etwa der Bund eine Folge der Verfassung. Hält man sich dies Verhältnis klar vor Augen, so knüpft sich eben daran von selbst eine Reihe von Rechtsfolgen, nämlich betreffs der Auflösbarkeit und Veränderbarkeit des Bundes.

Jeder Vertrag kann durch den übereinstimmenden Willen aller derer, die ihn geschlossen haben, wieder aufgehoben werden (mutuus dissensus), ausgenommen die Eheschließung und unter gewissen Voraussetzungen Verträge zu gunsten Dritter; übrigens ist die deutsche Nation, verglichen mit der Gesamtheit ihrer Fürsten und freien Städte und der von ihnen vertretenen Staaten und Bevölkerungen, nicht etwa ein Dritter. Aus jenem Voraussetzungsverhältnis, daß der Bund das Fundament ist, auf dem der Reichsbau aufgerichtet wurde, haben bedeutende Autoren die Folgerung gezogen, „der Bund ist mutuo dissensu auflösbar". Darunter allerdings Männer, welche wohl von partikularistischen Neigungen nicht frei, aber ganz ebenso solche, die es gewiß sind. So Robert von Mohl, der einst auch hier lehrte und dann als badischer Bundestagsgesandter wirkte, und der Altmeister des preußischen Staatsrechts von Rönne. Die gemeine Meinung verwirft die These, weil sie die Vertragsnatur als erloschen ansieht.

Gewiß geht es den nationalen Sinn hart an, aus juristischer Konsequenz etwas anzunehmen, das, rein theoretisch betrachtet, ein Zweifelmoment in die Existenz des ganzen Reiches hineinbringt. Denn wenn der Bund aufgelöst wird, so ist es auch das Reich, welches nach der Eingangsformel damit identisch, und so entfällt auch die Reichsverfassung, da ihre Voraussetzung weggefallen wäre; das ist keine Änderung, sondern ein Erlöschen. Anderseits ist man nicht berechtigt, in jener — für unsere Zeiten glücklicherweise rein akademischen — Konsequenz eine deductio ad absurdum zu sehen. Die Geschichte der Völker zeigt, daß Einrichtungen, auf welche das öffentliche Vertrauen felsenfest vor Generationen fußt, später kaum mehr funktionieren, und es ist solchenfalls kein Schaden, wenn die juristische Rüstkammer für Reorganisationen verschiedene Hilfen besitzt. Mögen uns und anderen Völkern Zeiten der Zerrüttung stets erspart bleiben, in denen die War-

nung des Reichskanzlers Grafen Bülow*) vergessen wäre, die Axt nicht an die Wurzeln des Parlamentarismus zu legen! Die Möglichkeit, wenn Verfassungseinrichtungen nicht mehr fungieren, durch einstimmige Aufhebung des einen Bunds und Schließung eines neuen, die Lebensfähigkeit frisch zu gewinnen, erscheint nicht als nationale Schädigung. Die Frage, inwieweit die Einzellandtage der Aufhebung des Bundes, welche ihre Rechtszuständnisse nur mehren, und einer Neuschöpfung, welche sie dann wieder mindern würde, zustimmen müßten, ist eine Frage nicht des Reichs-, sondern des Landesstaatsrechts. Der Ansicht v. Seydels*), daß die Verfassung übereinstimmendes Landesgesetz aller Gliedstaaten geworden sei, kann ich nicht beipflichten. Die Einzellandtage haben vielmehr ihr Einverständnis zu Verträgen auf Schaffung von Reichsrecht gegeben.

Was die Möglichkeiten einer Veränderung Deutschlands in seinen Gliedern — unter dem Gesichtspunkt des geschlossenen Bundes betrachtet — angeht, so muß man sich vergegenwärtigen: Welche Eigenschaften hat dieser Bund? Er ist meines Erachtens, nach dem, was wir gelesen, ein vorwiegend monarchischer, ein ewiger Bund, ein Friedensbündnis im Innern, ein Schutz- und Trutzbündnis nach außen.

Wegen seiner ersten Eigenschaft halte ich es für irrig, was der Abgeordnete Lenzmann im Reichstag*) gelegentlich der lippeschen Thronwirren behauptet hat, daß jeder deutsche monarchische Gliedstaat sich auf verfassungsmäßigem Wege zur Republik umwandeln könne, ohne daß dies die andern Bundesglieder und das Deutsche Reich etwas angehe. Bezüglich der Vormacht Preußen geht eine solche Anschauung gegen den Wortlaut der Verfassung; denn Artikel 11 und andere sprechen die Präsidialrechte nicht dem preußischen Staatswesen als beliebigem, sondern dem preußischen Königtum zu. Aber überhaupt verbietet sich in einer Bundesgenossenschaft jenes Räsonnement, weil nach dem Gang der deutschen Geschichte die Eigenschaft gerade „monarchischer" Staaten nicht als eine gleichgültige Zufälligkeit in der Gemeinschaft angesehen werden kann. Die Einheit des deutschen Fürstentums,

---

*) Reichstagsprotokoll der Sitzung vom 16. Oktober 1902.

**) Vgl. unten Vortrag IV.

***) Prot. der Sitzung vom 17. Januar 1899.

welche zugleich ein wichtiges persönliches Band darstellt, gehört zu den stärksten Seiten des Reichs. Der Gemeinsinn und der politische Takt der freien Städte, welche höchst wertvolle Glieder des Bundes sind, hat dies stets anerkannt und ist ihnen niemals der Gedanke beigegangen, sich republikanischer Tendenz im Reich hinzugeben.

Auf Grund der Ewigkeit des Bundes ist jeder Austritt, wie jede Ausschließung einzelner Bundesglieder oder von Teilen ihres Staatsgebiets*) ohne Einverständnis aller unmöglich; zufolge von Verfassungsbestimmungen würde selbst solches Einverständnis allein ohne Reichsgesetz nicht genügen. In der Ewigkeit liegt der Verzicht auf Sezession. Man behauptet manchmal ein Recht dazu bei Bündnissen, nämlich daß eines Teiles Vertragsbrüchigkeit den anderen zu dieser Repression berechtige. Die Reichsverfassung hat aber für den Fall, wenn jemand seinen Bundespflichten nicht nachkommt, im Art. 19 gesorgt, daß die Exekution gegen ihn stattfinde. Die Mehrheit ist Richter, ob der Fall vorliegt; ein Sezessionsrecht kann daneben nicht bestehen.

Der Bund ist ein Friedensbund für seine innern Verhältnisse. Daraus folgt, daß ein Kriegszustand unter den Bundesgliedern gänzlich unmöglich ist, obgleich dies nirgends steht. Es ist die einfache Konsequenz der Bundesverfassung. Sie hat auch im Artikel 76 die besondere Einrichtung getroffen, wonach Bundesglieder, die miteinander im Streit stehen, in der Lage sind, den Bundesrat zur Schlichtung anzurufen. Von der braunschweigischen Regierung ist ihrem Landtage gegenüber verlautbart worden, daß ferner der Bundesrat den Satz ausgesprochen habe: Eine im übrigen ganz unangefochtene Succession könne nicht ins Werk gesetzt werden, wenn damit zugleich Ansprüche verbunden werden, welche mit dem innern territorialen Bestand des Reiches nicht vereinbar sind, d. h. wenn jemand Territorien beansprucht, die sich in der Hand eines Bundesglieds befinden. Auf bloße Grenzstreitigkeiten ist dies nicht zu beziehen.

Aus der Eigenschaft als Schutz- und Trutzbündnis folgt weiter, daß Verhältnisse rechtlich nicht zulässig sind, welche die Eigenschaft eines Bundesgliedes als Schutz- und Trutzgenossen gegen das Ausland alterieren würden. Wann man dies als gegeben erachten will, ist eine quaestio facti. Die bloße Doppeleigenschaft,

*) Nur mit der Abtretung an das Ausland hört ein Staatsgebietsteil auf, Teil eines deutschen Einzelstaats zu sein, vgl. Vortrag VIII.

daß man Bundesmitglied ist und daneben ein auswärtiges Territorium erlangt, würde meines Erachtens nicht zureichen, und die Meinung, welche in der Theorie Vertretung fand, daß ein solcher Zuwachs stets und ohne weiteres in den Reichsverband fiele, scheint mir nicht begründet. Denn die Ausschließlichkeit der Bundeseigenschaft ist nirgends verordnet; der Großherzog von Hessen war in den Jahren 1866—1870 teils Bundesglied, teils nicht, und im alten Bund haben derartige Verhältnisse mehrfach bestanden. Auch hat das Reich schon militärisch zu großes Interesse an der Selbstgestaltung seiner Grenze, als daß sie schon durch den Zufall einer äußern Tatsache verändert werden könnte. Die Bundeseigenschaft ist nur erworben — wie für bestimmte Glieder — so auch nur auf die bestimmten Territorien, mit welchen seinerzeit der Eintritt geschah.

Die skizzierten Veränderungen hängen zusammen mit den Bundeseigenschaften. *Veränderungen, welche die Bundeseigenschaften nicht berühren, müssen für zulässig erachtet werden.* Jedoch nur unter einer Voraussetzung: *Sobald die Veränderungen eine Verfassungsbestimmung berühren, dann muß die Verfassungsänderung* noch dazu kommen, aber der Bund an sich wäre kein Hindernis. Zum Beispiel es wollte noch jemand in den Bund *eintreten*. Wir haben keinen Artikel mehr wie im Norddeutschen Bund, der für gewisse Eintrittsmöglichkeiten die Tür besonders aufmacht; dies würde aggressiv ausgesehen haben gegenüber dem Ausland. Aber dennoch hat der Bund *nicht den Charakter der Geschlossenheit*; sie folgt weder aus seiner Natur, noch aus Bestimmungen. Es braucht kein neuer Bund gemacht zu werden, wenn jemand eintreten wollte; das wäre nur eine Verfassungsänderung.

Ferner sind eine Reihe hier unerheblicher Veränderungen im jetzigen innern Bestand des Bundes denkbar: *Verschmelzungen* fürstlicher Linien, *Unionen*, auch *Accessionsverträge*, wie einer geschlossen worden ist zwischen Preußen und Waldeck unter Aufrechthaltung der waldeckschen Hoheit. Das berührt die Bundesnatur juristisch nicht wesentlich. Eine Verschmelzung kann aber zu Änderungen in bezug auf das Stimmverhältnis führen. Tatsächlich würde freilich das Reich seine Bundesnatur dem innern Wert nach einbüßen, wenn viele Staaten ihre Verwaltung andern im Bund, insbesondere der Vormacht auftrügen.

Eine gewisse Schwierigkeit liegt vor, wenn durch eine Succession von außerhalb oder auf sonstigem Wege ein Band mit dem Ausland geschaffen würde. In der Beziehung hat die Wiener Schlußakte und die Reichsverfassung von 1849 sogar gewisse Verbote gehabt, und der Abgeordnete von Carlowitz im verfassungsberatenden Reichstag den Antrag gestellt, auszusprechen, daß in Hinkunft freiwillige Abtretung eines Bundeslandes ohne Zustimmung der Gesamtheit nur noch an Mitverbündete zulässig wäre. Das ist abgelehnt worden. Wo die Normen fehlen — das ist für das öffentliche Recht ein- für allemal gesagt —, da fängt das Gebiet der Politik an, und vom politischen Standpunkt aus ist bereits ein Prinzip hergestellt. Wenn durch ein solches Band der Schwerpunkt ins Ausland gelegt würde, dann würde es von Deutschland zu verhüten gesucht. Es wäre z. B. ein Mißverhältnis, wenn der König von England zugleich Herzog von Koburg sein und in unsere Bundespolitik hineinreden wollte. Das ist einer auswärtigen Macht ebenso klar wie uns, und es besteht tatsächlich gar keine Schwierigkeit in dieser Beziehung; man hilft sich durch Trennung der Kronen, wie sie das Landesstaatsrecht auch zum Teil vorsieht. Den neuesten Beleg ausländischen Entgegenkommens bildet die 1904 erfolgte Abtretung der Sukzessionsrechte des Zaren (als Haupts der Holstein-Gottorpschen Linie) in Oldenburg an eine Glücksburger Linie des Holsteinschen Gesamthauses. Eine Rechtsnorm des Reichs über solche Verhältnisse liegt aber nicht vor. Es kann auch umgekehrte Fälle geben, wo es dem Deutschen Reich angenehm sein könnte, wenn ein deutscher Bundesfürst ein Territorium erwürbe, dessen Angliederung an das Deutsche Reich möglich wäre. Es liegt aber kein Grund vor, dies zu verfolgen, es ist eine akademische Frage.

Nach dieser Erörterung über die Bundeseigenschaften gehe ich zu den Bundeszwecken über: „Gebietsschutz, Rechtsschutz und Wohlfahrtspflege", drei elastische Worte! Der Abgeordnete Zachariä hat 1871 darauf den Anspruch gegründet, das Deutsche Reich möge gegen das Unfehlbarkeitsdogma einschreiten. Georg Beseler, ein Staatsrechtslehrer, der gar keine klerikalen Neigungen hatte, entgegnete, daß bei einer solchen Anwendung der Bundeszwecke die Abgrenzung zwischen der Reichs- und Landesgesetzgebung, wie sie in der Verfassung des Näheren normiert, allen Wert verlieren würde. Die Sache hat auch keinen Fortgang genommen, und, was Beseler sagte, ist richtig, unbezweifelt wollte

man das Gebiet der Kirchenhoheit voll einzelstaatlich belassen. Nur muß man den Grundsatz auch richtig auslegen. Da wo die Verfassung bestimmte Abgrenzungen vornimmt, kann man nicht aus den Bundeszwecken folgern, die Abgrenzung sei au fond eine andere. Aber für Punkte, welche die Verfassung nicht präzisieren will, ist die Sache meines Erachtens umgekehrt, so für die sogenannten Notstandsverhältnisse:

Stellen Sie sich den Fall vor, es entsteht eine Thronstreitigkeit*) in einem Lande. Ein Fürst, dessen Rechte durchaus unbestritten sind, stirbt, und es finden sich im Successionsstreit drei Prätendenten. Jeder nimmt seine Residenz in einer andern Stadt des Landes. Jeder ernennt einen Bundesratsbevollmächtigten. Die Bevölkerung wird aufgewiegelt. Der Landtag ist vielleicht funktionsunfähig oder steht in einem Zwangsverhältnis zu einem der Prätendenten. Eine Anrufung des Bundesrats unterbleibt oder sie geschieht, erfüllt aber nicht alle Voraussetzungen. Mit der Legitimationsprüfung der Bevollmächtigten allein ist für den Sicherheitszweck nicht viel erreicht. Soll hier das Deutsche Reich, weil nirgends eine Spezialbestimmung vorliegt, sich mit einer derartigen Unordnung zu befassen, solche be- oder auch nur entstehen lassen müssen? Ich sage, nein. Im Bundeszweck des Schutzes der Rechtsordnung liegt es, daß der Bund befähigt und berechtigt ist, Rechtsordnungen zu steuern, welche von so weittragender Bedeutung sind, daß eine Störung des Rechtszustands im Ganzen darin liegt. Er kann eingreifen. Wenn ich diese These aufstelle, so geschieht es im Bewußtsein, damit nur zu begehren, was im alten Deutschen Bund Rechtens war. Darüber sollte man doch einig sein, daß das Deutsche Reich in seinen Zuständnissen nie zurückgeschraubt sein kann in bezug auf den Umfang des gemeinsamen Rechtes hinter die Befugnisse des alten Deutschen Bundes. Dieser hat im Jahr 1817 aus seinen Bundeszwecken die sogenannte Kompetenzbestimmung abgeleitet, des Inhalts, daß er berechtigt sei, wenn die innere oder äußere Sicher-

*) Laband, Staatsrecht, 4. Aufl., Bd. I, S. 252, nimmt sogar die Befugnis des Bundesrats zum Entscheid von Thronstreiten überhaupt an, denn das Reich sei unmittelbar beteiligt, weil niemand Landesherr sein könne, der nicht als Mitglied des Bundes anerkannt sei, und diese Anerkennung nur von der Gesamtheit erteilt werden könne. Der Bund hat aber die Pflicht, den Landesherrn gelten zu lassen, welcher durch anderweite gültige Rechtsentscheide seine Eigenschaft klargestellt bekam (Gesetzgebung, Austrag, Vertrag je nach Umständen).

heit Deutschlands es erheischt, Maßnahmen hinsichtlich der Verhältnisse von Einzelstaaten in ihrem Innern zu treffen. Er hat auf diese selbstgegebene oder vielmehr selbst abgeleitete Kompetenzbestimmung hin einen Souverän für regierungsunfähig erklärt und einer Landesregierung die Zurücknahme von Edikten auferlegt.

Ebenso ist aus den Bundeszwecken des Rechtsschutzes und des Gebietsschutzes vor allem auch abzuleiten, daß die Gesamtheit verpflichtet ist, die Gebietsintegrität ihrer Glieder gegen innere Angriffe wie äußere zu schützen.

Damit glaube ich andererseits, soweit naheliegend, die kompetenzerzeugenden Wirkungen der Bundeszwecke erschöpft zu haben. Doch mache ich noch auf einen Punkt daneben aufmerksam. Wenn ein Zuständnis nicht in der Verfassung steht und der Bundeszweck keinen rechtlich stringenten Schluß darauf zuläßt, so ist immer noch nicht gesagt, daß die Gesamtheit der deutschen Regierungen in Vereinzelung handeln müsse. Sie kann nicht contra, aber unter gewissen Voraussetzungen praeter constitutionem auch sonst gemeinsam handeln. Denn in jenen Bestimmungen stellte man nur fest, zu was man verpflichtet ist. Ob man noch etwas Weiteres tun kann und will, ist eine Frage für sich. In der Tat hat sich ein ganzes Gebiet solcher Bundestätigkeit «praeter constitutionem» entwickelt. Natürlich nicht im Bereich des Gesetzgebungsrechtes — denn niemals können verbündete Regierungen ohne den Reichstag ein Gesetz erlassen —, aber im Bereich der Verordnungsrechte. Wenn man findet, daß zu einer gemeinsamen Regelung der Bundesrat nicht zuständig ist und man auch die Kompetenz des Reiches nicht allgemein erweitern will, es aber doch nach der Natur der Sache angezeigt ist, eine gemeinsame Regelung zu schaffen, dann wird der Weg der bundesrätlichen Vereinbarung beschritten: Die Regierungen versuchen, im Bundesrat, einen Entwurf in gemeinsamer Beratung, bei welcher man in minder wichtigen Punkten sich auch Mehrheitsbeschlüssen zu fügen pflegt, herzustellen; gelingt es, so vereinigt man sich, sei es in jedem Land einzeln und gleichlautend oder gemeinsam vom Bundesrat aus, eine Verordnung zu erlassen. Manchmal wird auch ausgesprochen, daß die Erlassung auf einer Vereinbarung im Bundesrat beruht. Auf diese Weise wurde z. B. die deutsch-einheitliche Regelung des Vollzugs von Freiheitsstrafen hergestellt und in bezug auf die Geheimmittel in allerneuster Zeit vorgegangen.

Damit habe ich die Bundeseigenschaften und Bundeszwecke erschöpft und will zum letzten Satz der Eingangsformel übergehen, lautend: „Dieser Bund wird den Namen Deutsches Reich führen". Dadurch, daß der Bund als Reich bezeichnet wird, ist deutlich gezeigt, daß hier nicht ein Sozietätsverhältnis der Bundesglieder vorliegt, eine lose Zusammenschürzung, sondern ein Selbständiges, Ganzes, Eigenes. Darin liegt die Rechtspersönlichkeit des Reiches als Notwendigkeit. Das Reich muß auf dem privatrechtlichen Gebiet ein Fiskus sein; darauf kommen wir später noch. Es muß ebenso innerstaatsrechtlich und völkerrechtlich das Recht der Persönlichkeit haben. Das ist auch abzuleiten sowohl aus seinen Zwecken als aus seiner von jeder Kündigung unabhängigen Dauer. In der Praxis ist dies unbestritten; weder das Ausland, noch die deutschen Gerichte bemängeln dem Reich seine Persönlichkeit. In der Theorie gibt es aber eine Richtung, an deren Spitze von Seydel*) steht, welche die Ansicht verficht: das Reich ist weder Rechtspersönlichkeit noch Staat. Was die völkerrechtliche Persönlichkeit des Reichs angeht, so ist beizufügen, daß damit diejenige des Einzelstaats nicht erloschen ist.*) Die Gliedstaaten sind Rechtssubjekte in jeder Hinsicht geblieben.

Vierter Vortrag.

Rechtscharakter des Deutschen Reichs.*)

Kommilitonen! Die Jurisprudenz hat mancherlei Werkstätten. Wir verweilten die ersten Stunden in der rechtshistorischen und waren das letztemal in der hermeneutischen, um durch Auslegung der Eingangsformel der Verfassung die Eigenschaften und Zwecke des „Bundes" zu entfalten, von welchem die Eingangsformel sagt: „Er wird den Namen Deutsches Reich führen und nachstehende Verfassung haben". Mit diesen Worten, aus welchen ich letztmals noch die Persönlichkeit des Reichs ableitete, kommen wir in die Ateliers der

*) Kommentar zur Vf.-Urkunde, 2. Aufl. (1897), S. 19. 32 u. a. m.

**) Näheres s. Vortrag VIII.

***) Die Literatur über die hier behandelten Kontroversen ist zusammengestellt in Laband, Staatsrecht des Deutschen Reichs, 4. Aufl., Band I, §§ 9—12, und v. Seydel, Komm. zur Verf.-Urk., 2. Aufl. S. 1—40. Neuestens ferner Otto Meyer (auf Seydelschem Standpunkt) in Archiv für öffentliches Recht, Band 18, S. 337 ff.

juriſtiſchen Konſtrukteure; denn es handelt ſich jetzt um — in der Praxis unbeſtrittene — rein begriffliche Fragen:

Was iſt der Rechtscharakter des Reiches?

Worin beſteht der Verpflichtungsgrund der Verfaſſung?

Nach der rein praktiſchen Seite bezweifelt niemand, daß die Verfaſſung für Staaten, Staatsoberhäupter und Untertanen verpflichtend wirkt, und beſteht auch nicht viel Streit über die Abgrenzung der Rechte des Reiches und der Einzelſtaaten. Aber über dem juriſtiſchen Aufbau ſchweben außerordentlich tiefgehende Kontroverſen, deren Stand ich Ihnen zunächſt darlegen will, um dann zur Kritik und zum Verſuch der Löſung zu gelangen.

Dieſe Fragen würde man vielleicht am beſten erörtern am Schluß der ganzen Verfaſſung. Denn wenn eine Anſchauung über die einzelnen Geſetzesſtellen gewonnen iſt, dann wölbt ſich von ſelbſt das Gebäude über dieſe beiden Hauptfragen. So hat ein bedeutender Lehrer, Rudolf v. Gneiſt, die Übung gehabt, im römiſchen Recht ſeinen allgemeinen Teil am Schluſſe zu leſen, weil nur ſo erreichbar iſt, aus von dem Zuhörer miterarbeiteten Unterlagen das Geſamtergebnis abzuleiten. Aus der gleichen Erwägung begann ich nicht mit dieſen Fragen, ſondern ſuchte in den bisherigen Vorleſungen wenigſtens eine Anſchauung über die Fundamente zu gewähren. Denn nur die induktive Methode ermöglicht einen gewiſſen Aufbau aus den wirklichen Rechtsvorgängen, welche meines Erachtens gerade bei der Natur unſerer Verfaſſung mehr Bedeutung haben, als das begriffliche Moment, das anderſeits die Lebensluft des Juriſten iſt. Wir ſuchen zur Subſumtion der Tatſachen ſtets nach einem Begriff. Es gibt — kraß ausgedrückt — dabei zwei Extreme. Die einen bringen den Begriff a priori fertig mit und ſind geneigt, wenn die Tatſachen dazu nicht paſſen, dieſe auf das Prokruſtesbett zu legen. Die andern leiten den Begriff aus den Tatſachen ab, und, wenn dieſe kein logiſch befriedigendes Ergebnis liefern, ſo laſſen ſie ſich zu Doktrinen verleiten, welche Unklarheiten einſchließen. Wenige aber beſcheiden ſich damit, je die Tatſachen und die normalen Begriffe ihren Weg für ſich gehen zu laſſen und es anzuerkennen, wenn ſie ſich nicht decken.

Mein Ziel ſoll es ſein, Ihnen das Reich zu zeigen, wie es verfaſſungsrechtlich iſt, nicht wie es ſein könnte, in Einzelnem vielleicht ſogar ſein ſollte:

I. Bei der heute uns vorliegenden Konstruktionsaufgabe geht man am einfachsten von der Souveränität als einem verhältnismäßig wenig bestrittenen Begriff aus. Man versteht unter ihr die Befugnis, seinen Willen als den höchsten in einem Gebiet geltend zu machen, und erkennt sie nach der heutigen Lehre keineswegs als eine aggregatartige Sammlung von Hoheitsrechten, sondern als eine einheitliche Gesamtumfassung. Letztere scheidet den modernen Staatsbegriff vom unmodernen. Noch Waitz, welcher mit seiner Lehre in bezug auf den Bundesstaatsbegriff bis zum Jahr 1866 so ziemlich der Herr der Meinungen in Deutschland war, geht von der Teilbarkeit der Souveränität aus. Er sagt: Den Bundesstaat muß man sich vorstellen als eine Vereinigung selbständiger Staaten zu einem Gesamtstaat, so daß ein Teil des öffentlichen Lebens gemeinsam, ein anderer partikulär ist, aber jeder Teil in seiner Sphäre ganz allein und selbständig herrscht kraft eigenen Rechts, und das Volk beiden, sowohl der Gesamtheit als dem Einzelstaat, in gleich unmittelbarer Beziehung untergeordnet ist. So seien sowohl der Bund als der Einzelstaat souverän.

Es leuchtet ein, daß mit dieser Ansicht außerordentlich leicht auszukommen wäre gegenüber der jetzigen Reichsverfassung; denn es ist klar, letztere enthält eine Abgrenzung der Hoheitssphären von Reich und Land, welche von der Gesamtheit nicht beliebig geändert werden kann. In manchen Fällen genügt zwar dazu die Mehrheit der Bundesgenossen, in andern aber reicht umgekehrt das Veto einiger, ja unter Umständen schon einer Stimme zur Verhinderung aus*) und die Einzelstaaten können ihr Veto ganz nach freiem Ermessen einlegen oder nicht. Aber die Waitzsche Theorie von der Teilbarkeit der Souveränität ist verlassen, weil man aus dem konstruktionellen Gesichtspunkte heraus sagt: die Teilbarkeit der Souveränität ist ein logischer Fehler, eine contradictio in adjecto; — derjenige hat keinen höchsten Willen, welcher an irgend einem Punkt anfängt, durch ein entgegenstehendes Herrschaftsrecht eines Dritten gehemmt zu sein, welches er frei aufzuheben und an sich zu nehmen nicht berechtigt ist.

Nun folgert die moderne Jurisprudenz meist: Souverän kann nur sein entweder das Reich oder die Einzelstaaten, aber niemals beide.

*) Art. 78 der Verfassung.

Diese Fragestellung wird von weitaus der Mehrheit der heutigen Rechtslehrer als richtig anerkannt. Nun kommt in der Theorie eine weitere Alternative dazu, die nur eine Anzahl von Rechtslehrern aufstellt. Nämlich manche sagen: Staat ist nur, was souverän ist; was nicht souverän ist, kann vielleicht Staat heißen, ist aber keiner. Viele Rechtslehrer aber stehen auf dem gegenteiligen Standpunkt, der Staatsbegriff könne auch in andern Dingen noch beruhen als in dem allumfassenden höchsten Willen; es gebe auch nicht souveräne Staaten, mit andern Worten, Staaten, welche unter der Obergewalt eines andern stehen, und dieser Obergewaltige sei dann allerdings der einzige Souverän.

Zwei Rechtslehrer haben die beiden Fragestellungen miteinander verbunden und sind dabei unter sich zu direkt entgegengesetzten Ergebnissen gekommen. Sowohl von Seydel als Hänel sagen: Staat kann nur sein das Reich oder die Einzelstaaten; denn Souveränität können nicht zwei besitzen, und ohne Souveränität gibt es keinen Staat. Entweder besitzt das Reich die Souveränität, dann ist es ein Staat, oder die Einzelstaaten besitzen sie und das Reich nicht; dann ist das Reich kein Staat.

Auf diesem letzten Standpunkt steht von Seydel. Er erachtet das Deutsche Reich als Staatenbund, dem er — wie schon erwähnt — Rechtspersönlichkeit abspricht; das Reich habe nicht einmal das Recht der Selbstverteidigung. Die Glieder seien selbständig geblieben, ein Oberstaat nicht entstanden. Denn es seien nur Einzelbefugnisse dem Reich übertragen, das Reich wirke nicht direkt auf die Reichsangehörigen, niemals seien die Einzelsouveränitäten zusammengeworfen worden zu einer einzigen Gesamtgewalt. Die Bindung der Einzelsouveräne gegenüber dem Reich sei nur vergleichbar der Bindung durch das konstitutionelle Prinzip in den Einzelstaaten. Der Bund seien nur die Verbündeten selber. Der Verpflichtungsgrund der Reichsverfassung liege lediglich darin, daß die Einzelstaaten sie als gleichmäßige Landgesetze erlassen hätten. Das Reich selbst sei demnach lediglich ein Sozietätsverhältnis öffentlichen Rechts.

Durch Kombination der gleichen zwei Elemente, nämlich des Souveränitätsbegriffs und des starren Staatsbegriffs ist Hänel zum direkten Gegenteil gekommen. Er findet die verbindliche Kraft der Verfassung darin, daß der Norddeutsche Bund sich dieselbe „angeeignet" habe und sagt, die Staaten hätten in den meisten Be-

ziehungen ihre Selbständigkeit aufgegeben. Das Reich ist ihm die Zentrale, die Oberorganisation und allein Staat. Die Herrscher der Einzelstaaten hießen nach der Hofetikette noch Souveräne, in Wahrheit seien sie es nicht, sondern nur noch Territorialherren, wie im alten Reich. Ja Zorn erachtet sogar die Einzelstaaten nur noch als bloße Selbstverwaltungskörper. Man sieht also, in diesen Ansichten bewegt sich gegenüber der Seydelschen der Streit zwischen nichts und allem.

Ich gehe nun über zu den vermittelnden Richtungen, welche gegenüber diesen Extremen eine gewisse Diagonale einhalten, und ich fasse darunter diejenigen zusammen, welche von Reich und Staat zugleich zugeben, daß sie Staaten seien. Diese Richtungen finden eben den Staatsbegriff nicht in der vollen Souveränität, sondern in andern Momenten. Hier ist zu erwähnen,

1) Laband. Er nimmt die Obergewalt des Reiches an, dem allein volle Souveränität zukomme. Aber wo noch eine öffentlich-rechtliche Herrschaft kraft eigenen Rechts vorhanden, da sei ein Staat, trotz Mangels der Souveränität. Folglich seien die deutschen Gliedstaaten wahre Staaten, denn sie besäßen noch eine Herrschaft, allerdings ohne Souveränität. Nur die Herrscher derselben persönlich seien wahre Souveräne, weil sie als Verbündete die Hoheit des Reiches zusammen pro indiviso ausübten. Laband findet in den einzelstaatlichen Zustimmungen zur Verfassung übrigens nicht deren Rechtsgrund, sondern sagt nur, die Vorgänge seien dadurch rechtswirksam geworden; aber der Verpflichtungsgrund bestehe in dem staatlich zwingenden Willen der neuen Gesamtheit über die einzelnen. Die Auguststündnisse und Versailler Verträge gelten ihm als pacta de contrahendo, erfüllt durch den Eintritt in die Gemeinschaft.

2) Zum Teil verschieden hiervon deduziert Georg Meyer, daß auch den Gliedstaaten in einer Hinsicht eine beschränkte Souveränität zukomme, weil eine Kompetenzerweiterung des Reiches ohne ihre Zustimmung in gewissen Fällen nicht möglich sei. Im übrigen geht er von der Obergewalt des Reiches aus, findet aber den Verpflichtungsgrund der Verfassung in den völkerrechtlichen Verträgen, jedoch beruhe die fortdauernde Rechtswirksamkeit der Verfassung nun gleichwohl und lediglich auf dem Gesetzesrecht des Bundes selber. Er unterscheidet also zwischen Rechtsgrund und Rechtswirksamkeit, was viel Anfechtung erweckt hat; denn die ge-

meine Meinung geht davon aus, daß ein völkerrechtliches Verhältnis nicht innerstaatsrechtliche Verpflichtungen erzeugen könnte.

3) Das Merkmal des Staats finden andere Rechtslehrer in andern Umständen. Rosin und Brie gehen in der Abgrenzung der Aufgaben der Gemeinschaft und des Einzelstaates davon aus: Staat ist nur, wer noch nationale Aufgaben zu lösen hat. Jellinek*) legt den Schwerpunkt darauf, daß ein Staat noch als selbständiges Organ unkontrollierte Herrschaftsfunktionen besitzen müsse. Die Souveränität ist ihm die Möglichkeit, alle Hoheitsrechte zu besitzen, also ein potentielles Verhältnis im Gegensatz zum aktuellen; der Bundesstaat könne daher den Gliedern als nicht souveränen Staaten eine Reihe von Hoheitsrechten, die er nicht selbst ausübe, überlassen. Der letztgenannte Rechtslehrer nimmt in bezug auf den Verpflichtungsgrund von Verfassungen dabei die besondere Stellung ein, man brauche die Entstehung eines Staates nicht rechtlich zu konstruieren. Der Staat sei der Beginn der Ordnung, also Ordnung vor der Ordnung wäre ein logisches Übergebot. In Wahrheit entstehe der Staat dadurch, daß eine Volksgemeinschaft sich einig fühlt. Werde ein Bundesstaat insbesondere geschaffen, so komme es nicht darauf an, wie die Kompetenzen verfassungsmäßig verteilt seien; denn die Gliedstaaten besäßen ihre Zuständigkeit dann immer nur in ihrer Eigenschaft als Gliedstaaten. Sie hätten sich unterworfen unter die Zentralgewalt, welche sie sogar expropriieren könne.

In bezug speziell auf den Verpflichtungsgrund der Verfassung muß ich

4) noch die Ansicht von Thudichum beifügen, die Verfassung beruhe auf einer Vereinbarung der Augustverbündeten und des konstituierenden Reichstags von 1867 eine These, die in neuerer Zeit mit einiger Variation wieder von Binding aufgenommen worden ist.

II. Das ist der status controversiae, und ich kann nun zur Kritik übergehen.

Diejenigen Herren, welche der historischen Einleitung beigewohnt haben, werden manches von dem, was ich hier als Ansicht

*) Soweit die Auffassung, welche in dem Werke „die Lehre von den Staatenverbindungen" (1882) dargelegt war, sich inhaltlich des Werkes „Gesetz und Verordnung" (1887) modifiziert hat (vgl. insbesondere daselbst S. 201 u. 204), ist dies oben berücksichtigt.

anderer vortrug, abzulehnen geneigt sein: So die Behauptung einer Vereinbarung von Regierung und Nation; Sie wissen, der Verfassung beratende Reichstag von 1867 war eine Notabelnversammlung ohne beschließende Gewalt*), der Reichstag von 1870 mußte zunächst die vom Norddeutschen Bund mit den süddeutschen Staaten abgeschlossenen Verträge genehmigen, und der Reichstag von 1871 hat die so erwachsene Verfassung umredigiert. Eine solche Vereinbarung liegt also einfach nicht vor. Ebenso kann nach den positiven Vorgängen, welche mit aller Vorsicht und Umsicht aus einer bestehenden Ordnung eine andere durch Umformung aufrichteten, von völliger Unterordnung der Glieder unter eine Zentralgewalt keine Rede sein; die zuvor vorhanden gewesenen Einzelstaaten haben dem neugeschaffenen Gemeinverband nur bestimmte Seiten der Staatstätigkeit überlassen und bezüglich der möglichen Erweiterung seiner Kompetenz solche Schranken aufgerichtet, daß dabei der Begriff einer potentiell allgemeinen Reichshoheit gegen die Tatsachen verstoßen würde.

Was sodann von Seydel und Hänel anbetrifft, so muten beide den deutschen Fürsten und freien Städten, den Gesetzgebern und andern Staatsmännern eine sonderbare Rolle zu. Sollte die Weisheit und Opferwilligkeit Aller dieser nach 20jährigem Ringen, den Staatenbund in einen Bundesstaat umzuwandeln, nichts weiter fertig gebracht haben, als daß das neue Reich wieder nur wie der alte Bund, ohne Rechtspersönlichkeit des Ganzen, lediglich Staatenbund sei, bestehend aus vollselbständigen Staaten ohne Zentralgewalt? Eine solche Annahme kann nur das nationale Empfinden verletzen.

Aber ebenso sonderbar ist, was den Schöpfern der Verfassung von der andern Seite unterlegt wird. Ganz vergebens wäre ihre Mühe gewesen, das Einbringen der Einzelstaaten in die Gemeinschaft auf das Maß, bei dem der nationale Zweck für erreichbar galt, zu beschränken und die Gemeinschaft so zu gestalten, daß die Souveränität der Glieder darin fortdauernden Ausdruck fände. Denn sie hätten das Resultat in keiner Weise erreicht, vielmehr die Glieder der Staatseigenschaft gänzlich beraubt und zu Selbstverwaltungs-

*) Der Antrag des Abg. Scherer, vor dem Wort „Verfassung" einzuschalten: „in Übereinstimmung mit der zum ersten Norddeutschen Reichstage berufenen Gesamtvertretung der Bevölkerung der Norddeutschen Bundesstaaten festgestellte" wurde seiner Zeit auch abgelehnt.

körpern degradiert. Diese Annahme verletzt das einzelstaatliche Empfinden.

Beide gehen offenbar contra clarum factum. Denn wir müssen bei der Behandlung der Frage doch zuerst ins Auge fassen: Was haben denn diejenigen gewollt, welche von 1866—71 die Verfassungsbestimmungen für das Deutsche Reich schufen? Ebenso wie bei Verträgen, so gilt es auch bei Gesetzen, nach diesem entscheidenden Gesichtspunkt zu forschen. Manchmal ist ja bezüglich der Gesetzgebung, da sie sich auf viele Stadien verteilt, dies eine Schwierigkeit; aber im gegebenen Falle durchaus nicht, denn es liegen von fürstlich, amtlich und parlamentarisch maßgebenden Seiten reichlichst authentische und klare Verlautbarungen vor, zum Teil in direkter Auseinandersetzung.

III. Was dann den „Aneignungsakt" angeht, so hat im Norddeutschen Bund ein solcher gewiß nicht stattgefunden; der Norddeutsche Reichstag ward erst versammelt, nachdem die Verfassung schon geboren war, und eine Wiedergeburt ist damals nicht erfolgt. Indessen gerade jener Gesichtspunkt ist geeignet, uns zu dem positiven Aufbau zunächst bezüglich des Verpflichtungsgrundes hinüberzuführen. Denn in der Tat, der Deutsche Reichstag hat später einen Aneignungsakt bezüglich der Verfassung vorgenommen, zusammen mit den verbündeten Regierungen. Nämlich, nachdem alle Verträge der Staaten bereits abgewickelt waren, durch die Umredaktion der Verfassung. Ich habe deswegen keinen Zweifel, daß nunmehr als Verpflichtungsgrund der Verfassung das Reichsgesetz anzusehen ist, mit welchem sie in ihrer letzten Redaktion veröffentlicht worden ist. Denn es ist ein Gesetz, das allen Erfordernissen entspricht; obwohl es materiell kaum Neues enthält, stellt es doch formell sich als ein neues Reichsrecht dar, welches das Landrecht bricht. Die vorherigen Redaktionen, welche in den Einzelländern verkündet wurden, sollten damit beseitigt werden. Die Frage, was vorher der Verpflichtungsgrund der Verfassung war, insbesondere ob nur Landesgesetze von gleichmäßigem Inhalt in den verschiedenen Bundesstaaten*) oder was sonst, interessiert uns deshalb nicht weiter.

Dagegen ist von bleibendem Interesse die Frage, ob neben dem Rechtsgrund des Gesetzes der Rechtsgrund des Vertrags fortbesteht. In dieser Richtung bestehen Zweifel nur seitens der

*) Vgl. übrigens Seite 31 oben gegen diese Annahme v. Seydels.

Theoretiker. In der Bundespraxis ist folgender Satz als feststehend erachtet worden:

„die Entstehung weist deutlich nach, daß die Verfassung auf dem Vertragsweg zustande gekommen ist .... Der Vorlage an den Reichstag und dem Umstande, daß sie durch seine Genehmigung zugleich die Gesetzeskraft erlangte, ist nur die Wirkung beizulegen, daß die Verfassung nicht einseitig durch neue Einverständnisse der verbündeten Regierungen abgeändert werden kann, sondern dazu Zustimmung des Reichstags erforderlich. Beide Eigenschaften, Bundesvertrag und Gesetz, mit ihren Wirkungen bestehen daher nebeneinander. In Gemäßheit dieser Auffassung aber unterliegen die Bestimmungen des in der Verfassung enthaltenen Vertrages der Bundesregierungen, welche sich auf das Recht der letzteren bezieht, den Grundgesetzen über die Auslegung der Verträge."

Die verbündeten Regierungen haben solche Auffassungen mehrfach öffentlich verlautbart. Besonders deutlich geschah es in der Erklärung des Fürsten Bismarck im Reichstag vom 5. April 1884 und war verbunden mit der politischen Mahnung, doch ja keine Zweifel aufkommen zu lassen an der Festigkeit der geschlossenen Verträge, auf welchen der Bund der deutschen Staaten beruhe. Die Verträge sind auch durch reichsgesetzliche Akte mehrfach anerkannt und stehen daher dem Reichsrecht nicht gegensätzlich gegenüber.

Die Vereinbarung der Verfassung weist alle Abänderungen auf den Gesetzgebungsweg. Damit sind die Bündnisverträge selbst unabänderlich und Abänderungen des Verfassungsrechts, welche gesetzlich vorgenommen werden, bedürfen nicht daneben der Vertragsform. Prüft man die Frage, ob ein Gegensatz in der Wirkung davon, daß der Verpflichtungsgrund gesetzlich und vertragsmäßig zugleich ist, denkbar wäre, so ergeben sich wohl nur zwei Hinsichten:

1) wenn die Gesetzgebung verfassungsmäßig besonders zugesagte Einzelrechte den Einzelstaaten ohne deren Zustimmung entziehen wollte; dies ist aber nach der Verfassung selbst unmöglich, denn Artikel 78 Absatz 2 knüpft solche Änderungen an die Zustimmung der beteiligten Bundesstaaten, und diese Bestimmung selbst kann demgemäß auch nicht abgeändert werden ohne die Zustimmung der dadurch geschützten Bundesstaaten, weil es für jeden ein Einzelrecht, ja im Grunde das wichtigste ist, durch seinen Inhalt gegen den Verlust seiner Einzelrechte geschützt zu sein. Hier ist also ein Gegensatz des

Gesetzes- und Vertragsstandpunkts nicht vorhanden, weil das Gesetz keinen gegenteiligen Inhalt hat;

2) ist die Frage aufzuwerfen, ob der Bundesvertrag selbst aufgehoben werden kann, nicht abgeändert, womit die Existenzgrundlage des Verfassungsgesetzes wegfallen würde. Diese rein akademische Frage haben wir im vorigen Vortrag erläutert.

Wenn Laband den zugleich vertragsmäßigen Charakter des Reichs dadurch leugnet, daß er alle Bündnisse als «pacta de contrahendo» auffaßt, die als Vorverträge mit der — inzwischen erfüllten — Verpflichtung, künftig einzutreten in das Reich, so ist meines Erachtens entgegenzuhalten: Die Bündnisverträge waren keineswegs bloß auf Eintritt in die Gemeinschaft berechnet, sondern ganz ebenso auf Verbleib darin; besonders bei denjenigen mit den Südstaaten erhellte dies deutlich. Sie sind daher nicht mit dem Eintritt erfüllt und gegenstandslos. Die Eingangsformel der Verfassung lautet: die Staaten „schließen einen ewigen Bund", nicht sie treten ein. Sie bekräftigen das Bündnis, das ursprünglich der Zukunft galt, nicht als ein vergangenes und erledigtes, sondern als ein gegenwärtiges und ewiges, und als die von ihnen geschaffene Grundlage des Reichs und seiner Verfassung.

IV. Gehen wir nun über zum Rechtscharakter des Reiches selbst. Es ist nicht notwendig, daß jedes Staatsgebilde einer fest ausgeprägten Form der Theorie entspricht. Fürst Bismarck sagte offen, daß es ihm darauf nicht ankomme. Ein klassisches Wort schrieb Professor Thudichum, einer der früheſten Ausleger der Verfassung, im Jahr 1870 schon: „Im Ganzen betrachtet, gehört der Bund zu der Klasse der Bundesstaaten, obwohl einiges an den Staatenbund und anderes an den Einzelstaat erinnert".

Wenn man sich nur an die äußeren Endeffekte hält, so hat dieses Paradoxon eine sehr gute Unterlage; denn Sie finden folgende Erscheinungen in der Verfassung verbunden:

1) Daß das Reich als selbständige Rechtspersönlichkeit handelt und zwar in bezug auf den Regierungsfaktor nach dem Prinzip der Majorität der Bundesgenossen, das ist die Regel. Soweit sie gilt, hat sich die Minorität von vornherein den Willen der Mehrheit angeeignet für die Fälle, in denen eine volle Einigung nicht erzielt wird. Wem es mehr beliebt, dies eine Unterwerfung unter den Willen der Gesamtheit — genauer der Mehrheit — zu nennen, der sollte dabei nicht vergessen, daß Mehrheiten und Minderheiten in

der Staatenzusammensetzung ständig wechseln und man daher nur uneigentlichst von einer Obergewalt sprechen kann. Denn derselbe Staat, je nachdem er stimmt, wäre einmal davon betroffen, das andere Mal nicht. Nur scheinbar wirkt das Majoritätsprinzip wie eine Obergewalt, ist aber in Wahrheit nichts mehr und nichts weniger als die vertragsmäßige Konsequenz einer Gemeinherrschaft. Das Mehrheitsprinzip als Regel ist der Kernpunkt des bundesstaatlichen Wesens im modernen Sinn, daß die Gemeinschaft ein Organ hat, welches gemäß dem ein für allemal hergestellten Einverständnis für sie per majora verfügen kann. Soweit ein Staat sich im konkreten Fall in der Mehrheit befindet, kann er offenbar von einer Obergewalt auch in seiner Empfindung nichts spüren;

2) haben wir aber in der Bundesverfassung Reste des staatenbündischen Prinzips, wo eben keine Gemeinherrschaft durchgreift, nämlich die Normen, nach denen die Mehrheit nicht wirksam verfügen kann, wenn ein Einzelstaat oder eine gewisse Anzahl solcher ein Veto einlegt;

3) haben wir Normen, nach denen Seine Majestät der Kaiser in eigener Zuständigkeit in einer Reihe von Angelegenheiten gebietet, der Form nach im Namen der verbündeten Regierungen, manchmal vielleicht auch gegen den Willen dieser fiktiven Mitauftraggeber, in deren Namen er spricht. Das Kaisertum ist rechtlich keine Gewalt über den Bund, sondern im Bunde. Gleichwohl wirkt es — zwar nicht im konstruktionellen Aufbau, aber tatsächlich — als eine Zentralgewalt, als Einherrschaftswille. Dies bezieht sich namentlich auf Heer, Marine, Diplomatie, Elsaß-Lothringen und Schutzgebiete. Hier sind die Haupt-Kryställisationspunkte des Einheitsstaates. Ähnlich, wenn schon in minderem Grade, wirkt es, wenn beamtete Reichsorgane im Vollzug der Reichsgesetze in eigener Zuständigkeit bestimmte Anordnungen treffen.

4) Der parlamentarische Faktor ist mehr auf den Einheits- als auf den Bundesstaat eingerichtet. Die Reichstagsabgeordneten sollen der Idee nach Vertreter des gesamten Volkes sein. Dem Bundesstaatsprinzip wurden nur zwei Konzessionen gemacht, nämlich daß jedes Staatsgebiet mindestens einen Reichstagsabgeordneten haben muß, auch wenn die Bevölkerungszahl nach der Norm nicht zureicht, und sodann, daß bei Angelegenheiten, die nicht allen Bundesstaaten gemeinsam sind, die Reichstagsabgeordneten, welche gewählt sind von den Bezirken der nichtbeteiligten Staaten, nicht teilnehmen

sollen an der Beschlußfassung. Das letztere ist übrigens bei einer Revision 1873 wieder beseitigt worden.

Also das Endergebnis der tatsächlichen Effekte ist, daß der Rechtscharakter des Reiches auf einer historischen Mischung heterogener Prinzipien beruht, welche nur die Autorität und Genialität eines großen Staatsmannes zusammenschweißen konnte. Daraus folgt: eine loyale Auslegung der Verfassung darf nicht mit Voreingenommenheit das eine oder das andere Prinzip poussieren, sondern muß für jede Vorschrift unterscheiden, ob nach dem Willen und der Meinung der Schöpfer auf das eine oder das andere der Schwerpunkt zu legen sei. Andernfalls könnte das Nietzschesche Wort zur Wahrheit werden, welches das Motto der letzten akademischen Preiserlangung hier gewesen ist: „Der Wille zum System ist Mangel an Rechtschaffenheit".

V. Man kann überhaupt nach dem tatsächlichen Endeffekt die staatsrechtliche Konstruktion nicht bestimmen, sonst müßte jedem Kleinstaat — ganz abgesehen von den deutschen Verhältnissen —, der unter dem Druck eines großen steht, die Souveränität abgesprochen werden. Für die juristische Konstruktion kommt es auf die Rechtsvorgänge und auf den ideellen Gehalt der Normen und ebendarum auch auf die konstruktionellen Vorstellungen an, welche die Schöpfung begleiteten. In dieser Richtung möchte ich deshalb noch einiges anführen:

Fürst Bismarck hat oft und bis ins Alter das Bestreben, welches das regelmäßige Bundesstaatsprinzip ausschalten wollte, als „unitarische Fälschung der Verfassung" bezeichnet. Die Formel, wonach das Reich vieles nur tut „namens der verbündeten Regierungen", bezweckt bald einmal das Zusammenwirken der Bundesgenossen, bald den Charakter der Delegation der Gewalten vom Einzelstaat an das Reich in den Vordergrund zu stellen. Bismarck hat ausgesprochen: „Im Bundesrat findet die Souveränität einer jeden Regierung ihren eigenen Ausdruck. Das Bundespräsidium übt nicht wie die Souveräne in den Bundesstaaten das eigene, sondern das abgeleitete Recht aus, im Namen des Reiches als Repräsentant der Verbündeten." Dieses Verfahren bezüglich der Form ist fortdauernd betätigt bis auf den heutigen Tag.

Reich und Land sind so, wie sie sind. Keine Theorie kann sie in der Gegenwart umschaffen, wenn schon ideelle Keime und die inneren Entwicklungsgesetze der Machtfaktoren für die Zukunft umformend

wirken können. Die Rechtswissenschaft hat es mit dem pragmatischen Zustand der Gegenwart zu tun; was weiter liegt, ist Politik. Darnach ist zu sagen: wenn der Sinn des modernen Bundesstaatsbegriffes eine Obergewalt erheischt, welche allein Souveränität besitzt, ungeteilt und unbeschränkt, dann ist das Reich eben kein Bundesstaat, sondern ein anomales Gebilde. Denn das ganze Verfassungswerk von 1867 und 1870 ist darauf eingerichtet, eine Abgrenzung der Zuständigkeiten herbeizuführen. Man kann doch nicht einer Theorie zuliebe dem einen Teil Zuständigkeiten beilegen, die er nicht verlangt, dem andern sie nehmen, obwohl sie ihm garantiert sind, garantiert in den Hauptdingen als unentziehbar ohne seinen Willen. Zweifellos hat man zwei Dinge bei der Schöpfung der Verfassung gewollt:

1) eine neue Rechtspersönlichkeit mit eigener Organisation,

2) die Einzelstaaten als souveräne Staaten zu belassen*). Man hat einen Staatenstaat oder, wie Bluntschli sich ausdrückte, ein Staatenreich gewollt.

Was die Abgrenzung der Zuständigkeiten angeht, so muß man festhalten, daß sie nicht eine wirkliche Teilung darstellt. Denn die Einzelstaaten sind von dem, was sie an das Reich abgegeben haben, in keiner Weise ausgeschlossen, sondern sie wirken dort bei Betätigung der Hoheitsbefugnisse, die das Reich bekommen hat und ausübt, ja ständig selbst mit und in der Regierung befindet sich außer ihnen kein dritter. Insbesondere sobald es sich um Schaffung oder Änderung von Rechtssatzungen handelt, und auch bei vielen Anlässen des Vollzugs muß der Bundesrat mitbeschließen. Es wirkt der Einzelstaat in den Punkten, wo er seine Gewalt weitergegeben hat, zudem in einem weit mehr umfassenden Maße mit, als er es früher als einzelstehender Staat tun konnte; denn was er mitbestimmt, das bestimmt er nicht nur für sein Gebiet, sondern auch für das sämtlicher Bundesgenossen. Gierke hat daher den Genossenschaftsbegriff in die Theorie vom Rechtscharakter des Reiches hereingezogen. So ist neben der Ermäßigung der Selbständigkeit des Einzelstaates einerseits eine Erhöhung seiner Befugnisse andererseits eingetreten.

*) Löning, Grundzüge der Verfassung (Leipzig, Februar 1901), sagt, die Verfassung sei der Vertrag, in welchem die deutschen Einzelstaaten „sich verpflichteten, auf ihre Souveränität zu verzichten"! Der Beweis für einen solchen Vertragswillen ist gewiß nicht zu liefern.

Es gibt nun zwei Herrschaftsformen im Reich: Für den Umfang der Reichshoheit haben wir die Gemeinschaftsherrschaft der Einzelstaaten über sich selbst, aktiv und passiv als eine Gesamtheit, für den Bereich der Landeshoheit die Einzelherrschaft über die Einzelgebiete. Verlangt man zum Staatsbegriff volle Souveränität, was mir logischer scheint als die Anerkennung nicht souveräner Staaten als Staaten, dann ist bei getrennter Betrachtung von Reich und Einzelstaat weder das Reich noch der Einzelstaat ein Staat. Denn das Reich entbehrt in sachlicher Hinsicht ganzer Hoheitsgebiete, wie namentlich von Arndt energisch hervorgehoben ist; denn es hat niemals Gemeindehoheit oder Schulhoheit in Anspruch genommen; für die Okkupation eines kleinen Teils von Kirchenhoheit finden sich leichte Ansätze. Was die Ausdehnbarkeit der Reichskompetenz angeht, so ist auch auf den Unterschied zwischen Reservat- und anderen Rechten nicht zu viel Gewicht zu legen; denn auch Rechte, welche nicht durch eine Vetobefugnis eines einzelnen Gliedstaats allein gegen die Übertragung an das Reich gewahrt sind, können ohne den Willen der Einzelstaaten nicht ans Reich gezogen werden; schon der Einspruch verhältnismäßig weniger Stimmen genügt, so daß die Behauptung einer potentiellen Hoheit des Reichs hierüber bei Licht eine Fiktion ist.

Die konstruktionellen Schwierigkeiten, welche eintreten, wenn man den Einzelstaaten die Souveränität abspricht, zeigen sich deutlich in der Verlegenheit, der Obergewalt der Reichshoheit eine ausreichende Substanz zu geben. Man verweist gewöhnlich auf drei Punkte:

1) Möglichkeit der Kompetenzerweiterung des Reichs durch dasselbe,
2) Existenz von Reichsorganen mit Kontrollrechten,
3) Bruch des Landrechts durch das Reichsrecht.

Allein wie sehr die pontentielle Hoheit des Reichs zu 1 eingeschränkt ist, hat sich durch den Hinweis auf Artikel 78 der Verfassung bereits ergeben, — so sehr, daß gerade in diesem Verhältnis G. Meyer eine beschränkte Souveränität der Einzelstaaten findet; außerdem könnte die Gesamtheit der Gliedstaaten mit parlamentarischer Zustimmung des Reichstags ebenso die Zuständigkeiten der Einzelherrschaft ausdehnen und das Reich müßte sich dies gefallen lassen, ja es ist in der Praxis die Überweisung von geborenen Reichsfunktionen an die Einzelstaaten mehrfach eingetreten; ich erinnere

an die Abtretung Helgolands an Preußen, an die Einrichtung einzelstaatlicher Verwaltung einiger erst unter der Herrschaft der Verfassung geschaffener Reichssteuern. — Die Reichsorgane sodann üben, wie vorhin gesagt, ihre Kontrolle namens der Verbündeten selbst. Was endlich die Vorgängigkeit des Reichsrechts betrifft, so muß das Korrelat im Auge behalten werden, daß die Gliedstaaten es mitherstellen. Offenbar bieten auch die drei Punkte, wenn man sie als Gestaltung einer Obergewalt erkennen will, keineswegs ein durchgreifendes Verhältnis dar; die Reichskontrolle und die Vorgängigkeit des Reichsrechts beziehen sich nur auf einzelne Sachgebiete, ein weiter Umfang von anderen ist lediglich Landesangelegenheit geblieben.

Außerordentlich lehrreich für die Frage, was begrifflich von einer Obergewalt zu halten sei, ist folgendes Vorkommnis aus der Entstehungsgeschichte der Verfassung: Der Abg. Zachariä hatte das Amendement beantragt, zu bestimmen: „Die Bundesgewalt wird durch die ihr in der Verfassung zugewiesene Kompetenz bestimmt und begrenzt. Die im Bund inbegriffenen Staaten behalten ihre Selbständigkeit, soweit sie nicht durch diese Verfassung beschränkt ist: sie haben alle staatlichen Hoheitsrechte, soweit sie nicht der Bundesgewalt übertragen sind". Dieser Antrag, anlehnend an analoge Bestimmungen der deutschen Verfassung von 1849, sowie der schweizerischen und der nordamerikanischen Verfassung, wurde aber abgelehnt. Es geschah wesentlich deshalb, weil der Abg. Wagener, bekanntlich damals in sehr enger Beziehung zu Bismarck stehend, darlegte, daß offenbar eine von den kontrahierenden Staaten *gesonderte Bundesgewalt überhaupt noch nicht etabliert* und anerkannt sei und nicht hätte werden sollen und können.

Begrifflich ist zur Souveränität nach keiner Richtung nötig, Staaten unter sich zu haben, sondern es ist nur nötig, keine über sich zu haben. Die Souveränität des Reiches kann also bestehen, ganz einerlei, ob man eine besondere Obergewalt annimmt oder nicht.

VI. Wer den geschilderten parlamentarischen Vorgang erfaßt, wird erkennen, daß der Fehler der meisten Konstruktionen wohl in der *getrennten Betrachtung von Reich und Land* liegt. Schauen wir ins Leben, so greifen beide ständig ineinander, wirken zusammen oder ergänzen sich. Die Lehren vom Bundes- und Staatsgebiet, von Reich- und Staatsangehörigkeit, von dem Verhältnis der Kompetenzen werden besondere Belege sein, vor allem aber der Aufbau

des Bundesrats. Die Teilnahme am Reichsleben ist für jedes Land höchst wichtig, oft wichtiger als die innere Regierung. Daß die getrennte Betrachtung, so notwendig sie im einzelnen sein kann, für die Erfassung des Ganzen verfehlt sei, wurde in einer Hinsicht längst erkannt: Laband hat energisch immer hervorgehoben, daß die Einzelherrscher zusammen die Hoheit des Reiches besitzen zugleich mit derjenigen über ihre Einzelstaaten; also könnte, obwohl man zur Souveränität Unteilbarkeit verlangt, an ihrer Souveränität für ihre Person nicht gezweifelt werden. Er mißt auch weiter den Einzelstaaten als Reichsgesamtheit Souveränität zu und sagt: Das Reich ist eine juristische Person von 25 Mitgliedern. Er will nur nicht die Einzelstaaten je selbst als souverän anerkennen. Meines Erachtens muß, was vom Herrscher gilt, auch vom Staat gelten; denn die Fürsten und die Senate der freien Städte sind Bundesmitglieder, nicht nur für ihre Person, sondern für ihren Staat, als Träger der Hoheitsrechte; wenn sie die Hoheitsrechte des Reiches ausüben, so geschieht es für ihren Staat. Man muß die Folge wohl ganz oder gar nicht ziehen.

So wird man gedrängt, zur Begriffsgewinnung lediglich die gemeinsame Betrachtung von Reich und Land zu verwenden. Die Souveränität des Reichs besteht positiv dann darin, daß die Gesamtheit seiner Glieder, wenn sie einig ist, stets alle Schranken der Macht desselben beseitigen kann, manchmal aber schon durch eine starke Mehrheit, ja vielfach — nämlich soweit es sich nicht um Verfassungsschranken handelt — schon durch die einfache Mehrheit. Die Souveränität der Einzelstaaten besteht in dem Zusammentreffen eines Doppelverhältnisses, indem dieselben für den engeren Bereich des volleigenen Sachgebiets die unbeschränkte Einzelherrschaft in ihrem Territorium, also in Hinsicht der nicht zur Reichskompetenz gezogenen Angelegenheiten haben, im übrigen aber für das Reich Teilhaber der Gemeinherrschaft sind. Mit andern Worten: kein Teil getrennt und allein, sondern beide Organismen sind in ihrer Gesamtgewalt souverän.

Die Frage: „Kann man eine Mitgliedschaft an der Souveränität als genügend zur Erfüllung des Souveränitätsbegriffs erachten?" ist bei Kondominatsverhältnissen nie Gegenstand des Zweifels gewesen. Die Anteilrechte an dem Reich gestatten eine analoge Auffassung. Allerdings sehen ja die Stimmverhältnisse im Bundes-

rat etwas kurzenartig aus, sie sind jedoch in vielen Fällen potenziert, selbst bis zum Veto. Überhaupt aber kommt es für das Bundesleben viel weniger auf dieses Zumaß in quanto an als auf die Betätigung des Einflusses im gemeinschaftlichen Zusammenwirken. Es ist eben eine Herrschaft der Bundesgenossen pro indiviso, ein der Mitregentschaft vergleichbares Verhältnis. Ein Unterschied zwischen dem Einzelwillen und dem Willen der Regierungsgemeinschaft besteht juristisch nicht. Denn der Unterschied betrifft stets nur die Vorstadien bis zur Endentscheidung. Es kann zuerst alle möglichen Meinungsverschiedenheiten im Bundesrat geben, aber schließlich entscheidet die Mehrheit, wo ein Veto nicht durchreicht. Jeder Einzelstaat fügt sich, denn das ist also *sein zum voraus erklärter Wille*. Er hat sich ideell den Mehrheitswillen, wenn er bundesmäßig zustande kommt, von Anbeginn an angeeignet; dadurch wird solcher zum Gemeinschaftswillen. Nicht kraft einer Obergewalt geschieht dies ideell, sondern weil es so vertragen und danach einverständlich zur gesetzlichen Regel gemacht ist.

Demnach halte ich die Konstruktion eines *Gemeinschaftsstaates*, welche auf die *Identität der Teile mit dem Ganzen* den Schwerpunkt legt, für diejenige, welche den wirklichen Vorgängen und namentlich den Absichten der Schöpfer der Verfassung am meisten entspricht. Die *Endergebnisse* darf ich in kurzen Sätzen zusammenfassen:

1) Reich und Einzelstaaten sind in ihrer Zusammenfassung souverän.

2) Die Gewalt des Kaisers und der Reichsorgane sonst wird geübt im Namen der Verbündeten, die sonstigen Reichshoheiten werden von der Gemeinschaft der Verbündeten selbst wahrgenommen, welche als volleinige Gesamtheit stets, regelmäßig aber schon als Mehrheit in der Reichsgemeinschaft keinen Willen über sich hat.

3) Das Reich ist eine eigene Rechtspersönlichkeit, obwohl sein Leben sich meist in Gemeinschaftsformen bewegt.

4) Für die Einzelherrscher und Einzelstaaten liegt die Souveränität darin, daß sie zugleich für ihre territorialen Befugnisse keinen Willen über sich haben und Mitinhaber der Hoheitsrechte des ganzen Reiches sind, von welchem ihr Territorium einen Teil bildet.

C. Herrschaftsbereich des Reiches.

Fünfter Vortrag.

Herrschaftsbereich in räumlicher und persönlicher Hinsicht (Bundesgebiet und Reichsangehörigkeit). Art. 1 und 3.

Meine Herren! Nachdem wir die geschichtlichen und die begrifflichen Grundlagen der Reichsverfassung erörtert und dabei auch Bündnisverträge, Einführungsgesetz und Eingangsformel der Verfassung erledigt haben, kommen wir nun zu deren Einzelbestimmungen, zunächst zu denjenigen, welche den Herrschaftsbereich der deutschen Gemeinschaft umschreiben. Verglichen mit dem schwierigen Aufstieg zu den Höhen der Begriffskonstruktion, ist das ein bequemer Spaziergang, welcher Seitenblicke zuläßt. Er hat sich auszudehnen auf Abschnitt 1, überschrieben „Bundesgebiet" (Art. 1), und Abschnitt 2, überschrieben „Reichsgesetzgebung" (Art. 2—5).

Man spricht von einem zeitlichen, räumlichen, persönlichen und sachlichen Herrschaftsbereich. Der zeitliche Gesichtspunkt erledigt sich dadurch, daß die jetzige Reichsverfassung, wenn schon nachher umredigiert, am 1. Januar 1871 in Kraft getreten ist. Der örtliche erledigt sich durch die Bestimmungen über das Bundesgebiet (Art. 1), der persönliche vorwiegend durch diejenigen über das Reichsindigenat (Art. 3) und damit würden für einen einfachen Staat die Grenzen der Wirksamkeit gezogen sein. Bei einem zusammengesetzten Staat, einem Bundesstaat, kommt als wesentlich noch hinzu die Abgrenzung der beiderseitigen stofflichen Sphären, inwieweit öffentliche Aufgaben in der Einzelherrschaft oder in der Gemeinschaftsherrschaft erledigt werden. Die Bestimmungen über die sachliche Kompetenz enthält Artikel 4. Es kommt aber hinzu, was die Verfassung sagt über den Modus, wie das Reichsrecht her-

gestellt werde: es proklamiert das konstitutionelle Prinzip (Art. 5) und bestimmt die Wirkung des Reichsrechtes (Art. 2), namentlich mit dem Satz, daß Reichsrecht Landrecht bricht.

I. Wir wollen zunächst eingehen auf die örtliche Herrschaft. Artikel 1 sagt: Das Bundesgebiet besteht aus den Staaten Preußen mit Lauenburg, Bayern u. s. w. Es sind 25 Staaten aufgeführt, nämlich 4 Königreiche, 6 Großherzogtümer, 5 Herzogtümer, 7 Fürstentümer und drei freie Städte, welche bald eine Bevölkerung von 60 Millionen*) umschließen werden. Eines dieser Gebiete ist inzwischen als selbständiges weggefallen, indem Lauenburg in Preußen inkorporiert wurde. Das preußische Gebiet hat sich außerdem vergrößert, indem Helgoland vom Reich zwar erworben, aber alsbald an den preußischen Staat abgetreten wurde. Die Verfassung ist im Wortlaut geblieben, wie sie stand.

In der Ausgabe der Reichsverfassung, die ich vor mir habe, ist merkwürdigerweise Anhalt nach Schwarzburg genannt. Das ist gegenüber dem amtlichen Text ein Druckfehler. Ich dachte zunächst, vielleicht habe das Römische Königtum Günthers von Schwarzburg († 1349) das Placement beeinflußt. Solche Fragen waren aber nur Kinderkrankheiten des alten Bundes, die wir überwunden haben; so stimmte z. B. Bayern im engeren Rat vor Sachsen, im Plenum nach ihm. Ich kann versichern, daß in den zehn Jahren meiner Bundestätigkeit nicht eine einzige Staatsrangfrage berührt wurde.

II. Artikel 1 enthält nichts von Elsaß-Lothringen. Sein Verhältnis ist durch Spezialgesetze geregelt. Schon am 9. Juni 1871 wurde ausgesprochen, daß es „für immer" mit dem Deutschen Reich vereinigt sei; ein späteres Gesetz (25. Juni 1873, § 2) hat beigefügt, daß Elsaß-Lothringen dem Bundesgebiet hinzutritt. Die ungewöhnliche — weil selbstverständliche Formel — „für immer" richtete sich offenbar an die französische Adresse. Ich habe es selbst noch 1890 erlebt, auf einer Reise mit einem hohen französischen Würdenträger, daß er mir auseinandersetzte, die deutsche Nation würde die größte

*) 1903 = 56 1/3 gegen 38,64 in Frankreich (1901); 41,6 in Großbritannien (1901); 32,55 in Italien (1901); 45,31 in Österreich-Ungarn (1900) und 128,93 in Rußland (1897), woran ungefähr 106 Millionen auf das europäische Rußland mit Polen und Finnland kommen. Die Zahlen sind angefügt, weil sie die Notwendigkeit und den Wert eines einheitlichen Wirtschafts- und Wehrgebiets besonders deutlich machen.

sein, wenn sie zu einer Retrozession von Elsaß-Lothringen schreite. Deshalb ist mir auch glaublich, was über den Fürsten Münster aus seiner Pariser Botschaftszeit erzählt wird: In Frankreich wird nach dem Scherzwort L. Eichrodts „der Mensch Minister", und so überkam eines Tags der Chemiker Berthelot das Portefeuille des Äußern. Er habe sich zum Botschafter begeben und auf ein ebensolches Ansinnen die Antwort erhalten: „Wann ist der Spruch der Reunionskammern erfolgt? Vor mehr als 200 Jahren, nicht wahr? Nun, dann wollen wir die Angelegenheit zunächst 200 Jahre auch auf unserer Seite in statu quo belassen und uns erst nachher darüber weiter unterhalten."

Die Verhältnisse von Elsaß-Lothringen gehen einen fortschreitenden Weg in dem Sinne, daß es *ursprünglich* ein bloßes *Objekt* als okkupiertes Land gewesen ist, sich *allmählich* zu einem selbständigen *staatlichen Subjekt* herausarbeitete und daß heute noch seine Verhältnisse nicht abgeschlossen sind. Nur in einzelnen Beziehungen steht das Reichsland einem deutschen Einzelstaat gleich. Seine Gesetze werden — meist nach der Wahl der Reichsinstanzen — entweder vom Bundesrat und Landesausschuß oder vom Bundesrat und Reichstag beschlossen; man hat gewissermaßen zwei Kartenspiele in der Hand. Dagegen ist ausgesprochen, daß die Elsaß-Lothringer deutsche Reichsangehörige sind. Die Souveränität steht den verbündeten Regierungen zu und, wenn § 3 des Gesetzes vom 9. Juni 1871 sagt: „Die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen übt der Kaiser aus", so hat dies — wie auch durch höchstrichterliche Erkenntnisse*) feststeht — nur den Sinn: die Souveränität an sich kommt der Genossenschaft der deutschen Staaten zu, aber das Exerzitium ist ein Zuständnis des Kaisers. Elsaß-Lothringen hat in einer Beziehung übrigens sogar eine besondere Behandlung erfahren vor manchen Bundesgliedern; man hat es (ebenso wie die süddeutschen Staaten) von der deutschen Brausteuergemeinschaft ausgenommen, aber dies ist für Elsaß-Lothringen kein Reservatrecht, sondern könnte ohne seine Zustimmung wieder aufgehoben werden. Denn Elsaß-Lothringen ist *nicht Bundesglied* und hat keine staatlichen Rechte gegenüber der deutschen Gemeinschaft. Es besitzt kein Stimmrecht im Bundesrat, wird aber durch Kommissare zur Mitberatung vertreten.

*) Entscheidungen des Reichsoberhandelsgerichts Bd. XIII, S. 255, des Reichsgerichts in Strafsachen Bd. X, S. 312, XVII, S. 334.

III. Was die deutschen Kolonien, welche Artikel 1 gleichfalls unerwähnt läßt, angeht, stehen wir vor einer eigentümlichen geschichtlichen Entwicklung. Ursprünglich, als wir gute, bereits entwickelte haben konnten, vor den Wällen vor Paris, hat man keine gewollt. Man sagte sich, das gebe eine Reibungsfläche mit dem Ausland, entziehe uns die Mittel für die konzentrierte Heeresmacht, nötige uns zu Aufwendungen für eine große Flotte, während man nur einzelne Flottenstationen haben wollte. Das Wort „Kolonisation" unter den Reichszuständigkeiten des Artikel 4, 1 zielte nur auf planmäßige Ansiedelung des deutschen Auswanderungsstroms. Zwischen den Regierungen und dem parlamentarischen Faktor bestand Einigkeit der Auffassung. Die öffentliche Meinung hat seitdem einen Umschlag erfahren, und wir haben in schneller Folge ein ganzes Kolonialreich*) erworben, das uns mit großen finanziellen Ausgaben belastet. Der jährliche Zuschuß beträgt ungefähr 30 Millionen Mark, hat aber neuerdings anscheinend sinkende Tendenz. Sind auch die Früchte nicht reichlich, so darf dies gewiß nicht davon abhalten, das Kolonialreich auszubauen. Im Gegenteil, manche Werte lassen sich nur schöpfen, wenn die Einrichtungen dazu geschaffen sind, und selbstverständlich kann man, wenn eine Pflanze eben erst gesetzt, nicht gleich ernten.

Die Rechtsverhältnisse anlangend, stehen die Kolonien selbst außerhalb der Verfassung; sie sind weder Bundesglieder, noch Bundesgebiet, während Elsaß-Lothringen Bundesgebiet ist, ohne Bundesglied zu sein. Aber die Kolonialgesetzgebung einschließlich der Etatisierung der Einnahmen und Ausgaben ist Reichssache. Die Grundzüge für den Rechtszustand der Kolonien sind geregelt durch ein Gesetz vom 9. Mai 1888. Die Souveränität dort wird als Schutzgewalt aufgefaßt und nennt man amtlich deshalb die Kolonien auch deutsche Schutzgebiete. Die Schutzgewalt steht der Gesamtheit der verbündeten Regierungen zu, wie namentlich in einer Erklärung des Staatssekretärs v. Schelling im Reichstag (1885/86) klar gelegt, aber das Exerzitium ist wieder Sache Seiner Majestät des Kaisers. Übrigens sind, unter dieser Schutzhoheit, mehrfach gewisse Hoheitsrechte an die Häuptlinge überlassen worden, welche eine hergebrachte Stammesgewalt, über ihre Stammesangehörigen nur,

*) Kamerun und Deutsch-Ostafrika, Togo und Deutsch-Südwestafrika, Neu-Guinea (einschließlich der Karolinen), Marschallinseln, Samoa, Pachtgebiet von Kiautschou.

ausüben. Denn es kehrt dabei eine Erscheinung wieder, welche, soweit keine allgemeine Kultur besteht, typisch ist für die Rechtsbegegnung ganz verschiedener und ungemischter Völkerschaften in demselben Raum. Zu Zeiten der leges barbarorum haftete unter den verschiedenen deutschen Stämmen jedem seine lex origis an, so daß nicht ein allgemeines gleiches Recht bestand, sondern jeder beurteilt wurde nach dem Recht seines Stammes. Das ist in der Türkei in vielen Richtungen heute noch der Fall, und ebenso ein Prinzip, welches in unsern Schutzgebieten eine Reihe von Dingen regelt. Man würde sehr ungeschickt handeln, wollte man alles dort nach unsern modernen Begriffen modeln. Der Ausdruck „Schutzgebiet" zeigt vielmehr, daß dasselbe regelmäßig als Ausland zu betrachten ist.

IV. Was ist nun die rechtliche Bedeutung des Bundesgebiets? Eine doppelte: Seine Gesamtheit ist der räumliche Umfang, in welchem sich das verfassungsmäßige Leben des Reiches vollzieht, als ein Einheitsgebiet, insbesondere als ein Wehr-, Wirtschafts- und Verkehrs-, Zoll- und Handelsgebiet, in sehr vielen Beziehungen auch ein Rechtsgebiet. An der Integrität des Umfangs besteht das größte Interesse, auch gesagt in bezug auf die Qualität der „Staaten"; gerade diesen Ausdruck gebraucht Artikel 1. Man folgert daraus, daß kein Bundesgebiet Staatshoheitsrechte aufgeben darf nach außerhalb; Preußen hat sogar die Praxis, alle Eisenbahnverträge durch das Reich abschließen zu lassen.

Eine zweite Bedeutung des Bundesgebiets besteht darin, daß seine äußere Linie die Reichsgrenze ist. Wo die Grenze liegt, ist beim Festland gewöhnlich klar, — wenn es aufs Wasser geht, oft unklar. Man hat zwar dafür völkerrechtliche Sätze, aber die Anwendung ist nicht immer einfach. Das Gebiet am Meer geht hinein bis auf 3 Seemeilen, gerechnet vom niedersten Stand der Ebbe; bei Haffs, Buchten bis auf 10 Seemeilen. Beim Bodensee ist mehr die Neigung zur Annahme eines Kondominats der Seeuferstaaten über das Ganze. Wenn ein Fluß die Grenze bildet, zielt dies auf die Mitte des Talwegs als Grenzlinie; allein wer z. B. unsern alten Vater Rhein kennt, der glücklicherweise zum wenigsten mehr Grenzfluß ist, weiß, daß er bald einmal rechts, bald einmal links zu fließen die Gewohnheit hat.

Da das Reich ein Recht auf seine Grenze hat, dürfen die an der Grenze liegenden Gliedstaaten in keiner Weise ihrerseits ohne

die Genehmigung des Reiches mit dem Auslande eine Grenzänderung vornehmen. Wer den Vertrag abschließt, ist gleichgültig und in der Praxis verschieden gehalten worden. Aber die Genehmigung des Reichs muß zuvor oder begleitend oder nachgehend erfolgt sein, sonst kann die Abmachung das Reich nicht verbinden.

Früher hat man aus dem Gebiet noch andere Dinge gefolgert. Man sprach von Gebietshoheit und, als die Verfassung entstand, war diese Vorstellung noch herrschend. Darauf ist es zurückzuführen, daß Fürst Bismarck, als das Amendement gestellt wurde, statt „Bundesgebiet" zu sagen „Reichsgebiet", sich energisch dagegen verwahrte, indem er sagte: Die Souveränität, Landes- oder Territorialhoheit sei den Einzelstaaten verblieben und es daher nicht schicklich, von einem Reichsgebiet zu reden; denn danach ist das Reichsgebiet nur eine Folgeerscheinung der Staatsgebiete, indem die Staaten mit ihren Gebieten in die Gemeinschaft eintraten. Die theoretische Auffassung über Territorialhoheit hat sich geändert, seit v. Gerber deduzierte: Über das Gebiet wird überhaupt keine Hoheit ausgeübt, sondern es ist das Substrat, in dem die verschiedenen Hoheitsrechte spielen. Das ist heutzutage allgemeine Ansicht, und es hat deswegen keinen Zweck, über die Gebietshoheit sich zu verbreiten. Man kann nur sagen, die Rechte, die das Reich zu üben hat, übt es im ganzen Bundesgebiet aus, und jeder Staat übt die Rechte, die in der Einzelherrschaft auszuüben sind, in seinem Lande aus. Doch gibt es Fälle, in welchen der Gliedstaat als Mandatar der Gemeinschaft weitergreift. Dahin zielt folgende Bestimmung des § 362 des Reichsstrafgesetzes: „Ist gegen einen Ausländer auf Überweisung an die Landespolizeibehörde erkannt, so kann an Stelle der Unterbringung in ein Arbeitshaus Verweisung aus dem Bundesgebiete eintreten". Würde eine so allgemeine Fassung fehlen, so müßte man annehmen, jeder Einzelstaat habe den Ausländer nur auszuweisen aus seinem Einzelgebiet. Das würde beispielsweise in den Thüringischen Staaten eine entsetzliche Belästigung sein, die Prozedur müßte da sehr oft wiederholt werden.

Zwar ist Artikel 1 hiermit erschöpft, ich muß aber noch eines beifügen: Das Reich hat über das Gebiet der Einzelstaaten in einem Fall freies Dispositionsrecht. Das beruht auf Artikel 11, wonach der Kaiser allein berechtigt ist, Frieden zu schließen. Würde ein solcher die Aufopferung von Gebiet erheischen, so würde der Kaiser nach ziemlich allgemeiner Doktrin berechtigt sein, ein Stück des

Bundesgebiets abzutreten, namens der Gesamtheit, aber in eigenem Recht.

V. Wir gehen nun über zum Herrschaftsbereich der Verfassung in persönlicher Hinsicht. Artikel 3 sagt:

„Für ganz Deutschland besteht ein gemeinsames Indigenat, mit der Wirkung, daß der Angehörige (Untertan, Staatsbürger) eines jeden Bundesstaates in jedem andern Bundesstaat als Inländer zu behandeln und demgemäß zum festen Wohnsitz, zum Gewerbebetrieb, zu öffentlichen Ämtern, zur Erwerbung von Grundstücken, zur Erlangung des Staatsbürgerrechtes und zum Genusse aller sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen ist", und in zwei andern Absätzen desselben Artikels kommt die Bezeichnung vor: „kein Deutscher" u. s. w. — Es wird daraus dreierlei gefolgert:

1) Wer Angehöriger eines Bundesstaates ist, ist zugleich deutscher Reichsangehöriger.

2) Diese beiden Eigenschaften sind untrennbar miteinander verbunden. Es gibt keinen Landesangehörigen, der nicht deutsch wäre, und keinen Deutschen, der nicht irgend einem Land angehört, abgesehen von der Ausnahme, wenn jemand in einem Schutzgebiet naturalisiert ist. In diesem Falle wirkt das Schutzgebiet, sonst wie Ausland betrachtet, gleich einem Inlandsterritorium.

3) Jeder Deutsche ist in jedem Einzelstaat als Inländer zu behandeln; dies ist das Wesen des Indigenats.

Zum ersten Punkt wäre zunächst festzustellen, wann man eine Staatsangehörigkeit besitzt. Dies ist geregelt durch das Bundesgesetz vom 1. Juni 1870 über den Erwerb und über den Verlust der Staatsangehörigkeit, dessen Hauptgrundsatz in § 1 dahin ausgesprochen ist:

> „Die Bundesangehörigkeit wird durch die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaat erworben und erlischt mit deren Verlust.

Aus der Existenz dieses Gesetzes folgt, daß der Einzelstaat kein Recht mehr hat, über die Staatsangehörigkeit zu bestimmen. Ihr Eintritt und Verlust ist reichsrechtlich geregelt. Elsaß-Lothringen steht dabei einem Staate gleich, die Landesangehörigkeit dort wird wie eine Staatsangehörigkeit betrachtet.

Die Reichsangehörigkeit erlischt freilich nicht, wenn man nur die Staatsangehörigkeit vertauscht, z. B. wenn ein Badener bay-

rischer Staatsangehöriger wird. Man kann auch mehrere Staatsangehörigkeiten zugleich haben: ja, wenn jemand sich das Vergnügen machen wollte, könnte er sich sämtliche 25 Staatsangehörigkeiten erwerben und würde um kein Haar mehr oder weniger Reichsangehöriger sein, als wenn er nur eine Staatsangehörigkeit besitzt. Jeder Deutsche hat nämlich das Aufnahmerecht in jedem Einzelstaat, wo er eine Niederlassung begründet, und wenn er die Niederlassung wieder aufgibt, bleibt seine Staatsangehörigkeit bestehen, falls nicht ein besonderer Erlöschungsgrund hinzutritt. Übrigens kommt die Reichs- und Staatsangehörigkeit nur bei physischen Personen in Betracht. Selbst das Flaggenrecht nach dem Spezialgesetz (1867) für die Kauffahrteischiffe ist an Individualpersonen oder an solche Vereinigungen geknüpft, bei welchen die persönlich haftenden Mitglieder Deutsche sind. Denn bei juristischen Personen bestände immer die Gefahr, daß das Ausland sie durch Anteilsrechte beherrsche.

VI. Die Reichsangehörigkeit ist kein Recht, wie es kein Recht ist, minder- oder großjährig zu sein, sondern ein Zustand, der Rechte erzeugt. Reichs- und Staatsangehörigkeit begründen Treu- und Gehorsamspflicht gegen Reich und Land, und abzugrenzen, wie weit man je Land und Reich sie schulde, hat keinen Zweck; denn das Leben der beiden Organisationen greift so eng, so ständig ineinander, daß es noch keinem Theoretiker eingefallen ist, die Unterschiede herstellen zu wollen. Sie werden hierin, meine Herren, einen neuen Beleg dafür finden, wie verkehrt es ist, bei Feststellung der Grundbegriffe des Reiches von der Trennung von Reich und Einzelstaaten ausgehen zu wollen, anstatt dieses enge Gemeinschaftsleben zur Grundlage zu nehmen.

Die Rechte, welche aus der Staatsangehörigkeit fließen, werden einzelstaatlich bestimmt, nur hat das Reich die Gleichberechtigung aller Konfessionen als allgemein gültigen Grundsatz festgestellt. Übrigens bestehen jene Rechte wesentlich nur noch in der Teilnahme am politischen Leben in den Einzelstaaten; denn fast alles andere ist jedem Deutschen überall gemeinsam gemacht zufolge des gemeinsamen Indigenats. Die Rechte aus der Reichsangehörigkeit sind nicht mit den Folgen des Indigenats zusammenzuwerfen und können als dreierlei bezeichnet werden: Es ist das Recht des Aufenthalts im ganzen Deutschen Reich, das Recht der Teilnahme am politischen Leben des Reichs und das

Schutzrecht als Deutscher im Ausland. In erster Beziehung ist zu bemerken: Jeder Bundesangehörige hat das Recht, sich überall im Reichsgebiet niederzulassen, wo er will, wenn er ein Unterkommen sich zu verschaffen imstande ist. Er kann nicht an das Ausland ausgeliefert, noch aus Deutschland oder auch nur, das Unterkommen vorausgesetzt, aus einem Einzelland ausgewiesen werden. Die verbündeten Regierungen haben davon bei dem Jesuitengesetz eine Ausnahme machen wollen, der Reichstag ließ sich aber nicht darauf ein. Der sog. Ausweisungsparagraph*) war nämlich einheitlich für in- und ausländische Jesuiten gefaßt. Der Reichstag dagegen machte die Unterscheidung, bei welcher es verblieb, daß nur der nichtdeutsche Jesuit ausgewiesen, der deutsche aber konfiniert werden kann; es können ihm gewisse einzelne Aufenthaltsbezirke angewiesen oder versagt werden. —

Auch in bezug auf die Wehrpflicht ist eine wichtige Konsequenz zu erwähnen, die sog. militärische Freizügigkeit, welche in Verfolg des Artikel 3 (Satz 5) der Verfassung dahin bestimmt wurde, daß die Militärpflicht von jedem Deutschen, in jedem Teil des Reichsgebiets, wo er seinen dauernden Aufenthalt hat, erfüllt werden kann, ohne Rücksicht auf Heimat und Staatsangehörigkeit. —

Ein ähnlicher Grundsatz ist für die Teilnahme am politischen Leben in dem Reichswahlgesetz (1869) proklamiert: „Wähler ist jeder Deutsche, in dem Bundesstaat, wo er seinen Wohnsitz hat". Es gibt also keinen bayrischen, keinen badischen Wähler, sondern der Wähler wählt als Deutscher, wo er sich befindet.

Was den Schutz gegenüber dem Ausland angeht, so sagt der letzte Absatz des Artikels 3: „Dem Ausland gegenüber haben alle Deutschen gleichmäßig Anspruch auf den Schutz des Reiches." Übrigens haben alle Deutschen sogar Anspruch auf einen doppelten Schutz: denn sie können die Reichs-, aber auch die Landesbehörden anrufen. Auch jedes Land ist seinen Angehörigen Schutz schuldig, und die verbündeten Regierungen haben das Recht, im einzelnen die deutschen Gesandten im Ausland um bestimmte Maßnahmen zu ersuchen, die Konsuln dazu anzuweisen, in den Angelegenheiten ihres Landes und ihrer Landesangehörigen. —

Eine weitere positive Wirkung hat die Reichsangehörigkeit nicht. Von einer Aufstellung von Grundrechten, wie in der 1849er Ver-

*) Der oben bezeichnete § 2 des Jesuitengesetzes (1872) ist während des Drucks dieser Schrift aufgehoben worden.

fassung, hat man vollständig abgesehen. Diese Grundrechte waren auch von sehr geringem Inhalt; meist programmatischer Natur, enthielten sie nur Verbote, gerichtet an die gesetzgebende oder exekutive Gewalt. Man sagt wohl im gewöhnlichen Leben: Wir haben Preß-, Zensur-, Paß-, Gewerbefreiheit. Das sind aber nicht subjektive Rechte eines Einzelnen, sondern allgemeine gesetzliche Zustände, bestehend in der Aufhebung gewisser Beschränkungen.

Dasselbe gilt auch vom Indigenat. Denn Artikel 3 ordnet nicht, unter welchen Voraussetzungen ein deutscher Landesausländer zuzulassen ist, sondern sagt nur: Ihr dürft einen Deutschen aus einem andern Einzelstaat nicht schlechter behandeln als einen aus dem eigenen Lande. Wie der Einzelstaat seine Landeskinder zu behandeln hat, ist nicht bestimmt. Indes hat das Indigenat selbst nur noch geringe Bedeutung; nämlich als Rechtsschranke gegen Aufrichtung von Ungleichheiten, im Reichs- oder Landrecht, unter den Deutschen wirkt es fort. Sonst jedoch sind seine meisten Wirkungen, ursprünglich nur negativ umgrenzt, inzwischen zu positivem Reichsrecht umgestaltet durch Gesetze über Reichs- und Staatsangehörigkeit, Rechtshülfe, Freizügigkeit, Unterstützungswohnsitz, Paßwesen, Gleichberechtigung der Konfessionen und durch die Gewerbeordnung. Auf diese Spezialgesetze kann ich nicht eingehen. Sie gehören zwar dem Reichsstaatsrecht, aber nicht der Verfassung an und liegen somit außerhalb meiner Aufgabe.

Was die in Artikel 3 erwähnte Zulassung zu öffentlichen Ämtern betrifft, so ist sie mehr von moralischem Wert, als rechtlich zwingend. Denn erst die Anstellung bedeutet etwas: die Pflicht, jemanden anzustellen, hat aber der Staat überhaupt nicht, sondern freie Wahl. Er darf nur nie den Grund anwenden: „Ich stelle dich nicht an, weil du nicht Angehöriger meines Staates bist"; auch kann die Zulassung zur Staatsprüfung schon an ein Studium von Landesrecht und Landeseinrichtungen geknüpft werden. Mit Erwerb eines Staatsamts wird nach positiven Normen die Staatsangehörigkeit im anstellenden Staat erlangt.

In der Rechtsentwicklung, welche durch das Indigenat veranlaßt wurde, ist der Wohnsitz, manchmal auch der Aufenthalt in den Vordergrund getreten, so daß daran die Ordnung der praktischen Verhältnisse ihren Anhalt findet. So sagt das Reichsgesetz zur Aufhebung der Doppelbesteuerung (1870), daß man die direkten Staatssteuern nur an dem Ort zu entrichten hat, wo der Wohnsitz ist. Be-

züglich eintretender Unterstützungsbedürfnisse geht die Regelung dahin, daß in gewissem Zeitablauf ein Unterstützungswohnsitz durch Aufenthalt an einem Ort erworben und durch Fernsein wieder verloren bezw. anderwärts unter Umständen begründet wird, ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit. Wird man unterstützungsbedürftig, so hat übrigens zunächst stets der Ort, wo das Bedürfnis eintritt, die vorläufige Fürsorgepflicht vorbehaltlich des Ersatzes durch den endgültig verpflichteten Verband. Zur Rechtskontrolle des Vollzugs der Gesetze über die Freizügigkeit und den Unterstützungswohnsitz ist das Bundesamt für Heimatswesen geschaffen worden, welches für die Einheitlichkeit der Praxis sorgt.

Durch diese Entwicklung, an welcher jedoch Bayern zufolge einer Reservatstellung für die Heimats- und Niederlassungsverhältnisse vielfach nicht beteiligt ist, sind die chinesischen Mauern zwischen den Einzelgebieten für die Bewegung der Bevölkerung und deren Rechtsstand gefallen. Das Staatsbürgerrecht im Einzelstaat ist freilich die Voraussetzung und Vermittelung der Reichsangehörigkeit, aber für sich selbst nur noch von geringem Wert. Denn es ist bloß noch — soweit der Einzelstaat daran festhält— das Tor, um zu den politischen Rechten daselbst zu gelangen, d. h. am politischen Leben des Einzelstaats als Wähler und Gewählter teilnehmen zu dürfen.

Sechster Vortrag.

Herrschaftsbereich in sachlicher Hinsicht (Kompetenz, konstitutionelles Prinzip, Betätigung der Reichslegislative). Art. 2, 4, 5.

I. Kompetenz.

Artikel 4 der Verfassung sagt in seinen einleitenden Worten: „Der Beaufsichtigung seitens des Reiches und der Gesetzgebung desselben unterliegen die nachstehenden Angelegenheiten". Was den *Umfang* dieser Zuständigkeit betrifft, so führt der Artikel in einem Katalog von 16 Nummern dann eine große Zahl von *Stoffgebieten* an. Außerdem finden sich an anderen Verfassungsstellen Kompetenzzuweisungen an das Reich, nämlich in Artikel 11 für völkerrechtliche Verträge, in Artikel 18 für die Gestaltung der Reichs-

ämter, in Artikel 20 für das Wahlgesetz, in Artikel 76 bezüglich der Streitigkeiten der Bundesstaaten unter sich und der Verfassungsstreitigkeiten in Einzelstaaten.

Aus dieser Gesetzeslage ergibt sich: Die Zuständigkeit des Reiches in sachlicher Hinsicht beruht nicht auf einem allgemeinen Prinzip. Es ist nicht gesagt: Alle Angelegenheiten, welche für ganz Deutschland von Wert sind, sind Reichssache, oder Angelegenheiten, welche sonst unter einen bestimmten Oberbegriff fallen, sondern es sind lauter Einzelstoffe. Es ist also ein Enumerationssystem, und dabei wird ausgegangen von der primären Zuständigkeit des Einzelstaats. Was nicht dieser entnommen und dem Reich zugewiesen ist, blieb Sache der Einzelstaaten, und auch das dem Reich Überwiesene begründet zunächst nur eine Befugnis, keinen Zwang, daß das Reich sich an die Stelle der Gliedstaaten als Ablöser setze. Folglicherweise gilt allgemein der Satz, der prägnant in dem bayrischen Schlußprotokoll, Ziffer VI, ausgesprochen ist:

„. . . ., daß" u. s. w., daß selbst bezüglich der der Bundeslegislative zugewiesenen Gegenstände die in den einzelnen Staaten geltenden Gesetze und Verordnungen so lange in Kraft bleiben und auf dem bisherigen Wege der Einzelgesetzgebung abgeändert werden können, bis eine bindende Norm vom Bunde ausgegangen ist." Dieselbe Regel wird auch gelten müssen, wenn das Reich die Ausübung einer Kompetenz wieder aufgibt.

Einzelnes aus jenen 16 Ziffern ist bis jetzt auch programmatisch geblieben, z. B. Ziffer 9 bezüglich der Reichschausseen und 16 in bezug auf Vereinswesen, soweit nicht das bürgerliche Recht entscheidet. Anderseits ist die heutige Fassung des Artikels 4 in zwei Punkten nicht mehr die ursprüngliche; es ergingen nämlich Erweiterungsgesetze, auf welchen die jetzige Redaktion beruht, zu Ziffer 9, um die Seeschiffahrtszeichen einzubegreifen, und zu Ziffer 13 bezüglich der Rechtsgesetzgebung. Dort hieß es ursprünglich: „Die gemeinsame Gesetzgebung über das Obligationenrecht, Handels- und Wechselrecht und das gerichtliche Verfahren." Seit 1873 heißt es: „Die gemeinsame Gesetzgebung über das gesamte bürgerliche Recht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren."

Mit diesen einzelnen und ausdrücklichen Verfassungsbestimmungen ist jedoch der Umfang der Stoffkompetenz noch gar lange nicht erschöpft. Denn neben den Gesetzen, welche den Katalog ausdrücklich ausdehnten, spielt die stillschweigende Ausdehnung sogar die

größere Rolle. Sie ist häufig angewendet, und oft wird zunächst nicht entschieden, hin und wieder nicht gefragt, ob das Reich zuständig ist oder nicht. Man kommt mit Anträgen und behandelt die Zuständigkeit als bloßen Inzidentpunkt. Die vorgängige Abänderung des Artikel 4 schenkt sich die Praxis meistens. Dieser Geschäftsgang wird dadurch erleichtert, daß für Verfassungsänderungen keine besondere Majorität im Reichstag nötig ist, vielmehr die einfache Stimmenmehrheit wie sonst genügt. Im Bundesrat kann allerdings jede Erweiterung der Kompetenz mit 14 Stimmen verhindert werden; die Vorfrage jedoch, ob ein Entwurf eine Kompetenzerweiterung, also Verfassungsänderung enthält, ist auch da mit einfacher Mehrheit zu entscheiden.

Die Praxis solcher stillschweigender Verfassungsänderungen, neben welchen der alte Text des Grundgesetzes unseres Reichs stehen bleibt in nur scheinbarer Kraft, ist zweifellos verwerflich, ja schädlich; abgesehen selbst von der Beförderung der sachlich unerwünschten Neigung des Reichstags, bei Gesetzen Kompensationen beliebiger Art zu begehren. Denn es entsteht eine Unklarheit des Rechtszustands. Wenn man sich fragt, in welchen Dingen ist das Reich kompetent, außer denen des Katalogs in Artikel 4, dann mag man in allen möglichen Spezialgesetzen suchen und, hat man sie vor sich, so entsteht die manchmal zweifelhafte Frage, „wie weit geht nun die unausgesprochene Kompetenzerweiterung?“ Nehmen wir als Beispiel das Jesuitengesetz: Es hatte im Entwurf nur den Ausweisungsparagraphen, die Unzulässigkeit der Ordensniederlassungen wurde vom Reichstag hinzugesetzt. Das ist eine Verfassungsänderung gewesen; denn das Reich hat keine Kirchenhoheit und unter eine Bestimmung des Artikel 4 kann man den Zusatz ohne Zwang nicht unterbringen, — nämlich weder unter Ziffer 13, noch 16, da die Ausübung einer kirchlichen Tätigkeit unter das öffentliche, nicht unter das bürgerliche Recht fällt, und da Kirchen und Orden keine Vereine sind. Also war es ein Eingriff in die Kirchenhoheit der Einzelstaaten, den diese genehmigten. Aber inwieweit ist nun hierdurch das staatliche Gesetzgebungsrecht über kirchliche Verhältnisse an das Reich übergegangen? Angenommen nun, die Bestrebung im Reichstag auf Aufhebung des Gesetzes*) hätte einmal Erfolg, wie steht es dann mit dem Verfassungsrecht? Soll

*) Vgl. Anmerkung auf Seite 62. Die obige Ausführung im Text bezieht sich wesentlich auf den in Kraft gebliebenen § 1, nicht auf den nun be-

die Kompetenz dann erloschen sein oder behält das Reich seine Befugnisse und hätte sie nur in anderm Sinn ausgeübt als zuvor? Es ist schon behauptet worden, die Aufhebung würde eine Verfassungsänderung sein, und gewiß wäre sie es, wenn — aber auch nur dann, wenn — die Aufhebung den status quo ante herstellte, also den Verzicht auf die Kompetenz einschlösse. Der Satz, daß das Reich über die im Jesuitengesetz behandelten Dinge bestimmen kann, ist etwas anderes als der Satz, daß Niederlassungen verboten sein sollen; nur insoweit jenes Bestimmungsrecht geschaffen wurde, ist das Gesetz vom 4. Juli 1872 ein Verfassungsgesetz, nämlich wegen der darin enthaltenen Ausdehnung des Art. 4, nicht für seinen sonstigen Inhalt. Mit andern Worten: Verfassungsgesetz ist nicht der wörtliche Inhalt, sondern die hinzuzudenkende Kompetenzbestimmung! Und dies ist ebenso mit vielen andern Gesetzen der Fall! Da eine Aufhebung in dem Sinn, daß eine positive Zulassung des Ordens überall damit ausgesprochen würde, gewiß undenkbar ist (dies wäre eine neue Kompetenzausdehnung und sachlich ein Ausnahmerecht zu Gunsten nur eines Ordens, während sonst über die positive Zulassung stets das Landesrecht entscheidet), so würde, wenn die Aufhebung keinen Kompetenzverzicht in sich schlösse, die Regel eingreifen, welche beim Nichtgebrauch einer Reichskompetenz gilt. Das Reichsverbot wäre erloschen, der Einzelstaat also, neben seiner verbliebenen positiven Gewalt, welche praktisch wieder durchführbar würde, in die Verbotsgewalt für insolange wieder eingesetzt, bis das Reich etwa wieder Gebrauch davon machen wollte. Die Verbotsgewalt hat demnach, wenn vom Reiche ungebraucht, wenig Bedeutung, da aus dem Wegfall des Verbots nicht die positive Zulassung, sondern nur die Freiheit, zuzulassen oder nicht, sich praktisch ergibt.

Indes einerlei, wie man die Einzelfragen entscheidet, bei jeder stillschweigenden Kompetenzerweiterung — und es sind solcher sehr viele — kommt man an eine Kette von Punkten, welche nur mit genauen Distinktionen zu entscheiden sind, und dies ergibt Schwierigkeiten und Unsicherheiten, welche vermieden würden, wenn man bei Kompetenzerweiterungen den Weg der ausdrücklichen Bestimmung ginge, welcher anfangs üblich war.

Die Regel, daß die Reichskompetenz nur als eine Ablösung

seitigten § 2 des Gesetzes, welcher mit dem Aufenthalts- und Freizügigkeitsrecht, also mit einem von Anfang an zur Reichszuständigkeit gehörigen Stoffgebiet zusammenhing.

der einzelstaatlichen durch den wirklichen Gebrauch, zuvor aber als ein potentielles Verhältnis erscheint, erleidet Ausnahmen, bei welchen die Ausschließlichkeit der Reichskompetenz besteht. Jene ist selbstverständlich für die Beordnung der Organe und Funktionen des Reichs selbst und positiv ausgesprochen in Art. 35 für die Gesetzgebung über das Zollwesen und, soweit die süddeutschen Reservate nicht eingreifen, betreffs der Besteuerung von Branntwein, Bier, Salz, Zucker und Tabak, ferner in Art. 52 für die Postgesetzgebung in gewissem Umfang.

Die Bedeutung der Reichskompetenz liegt übrigens nicht bloß in der Legislative. Es ist weiter die Beaufsichtigung genannt, d. h. die Kontrolle, daß die Reichsnormen wirklich gehandhabt werden. Sie steht nach Art. 17 dem Kaiser zu, aber sobald es sich um Aufstellung von weiteren Normen oder um Beseitigung von Mängeln des Rechtszustandes handelt, greift nach Art. 7 der Bundesrat ein. Ein allgemeines Aufsichtsrecht des Reichs besteht in keiner Weise, die Aufsicht kann vielmehr dem Betreff nach nicht weiter gehen als das geschilderte Enumerationssystem und seine Ergänzungen.

Eine dritte Seite ist im Gesetz merkwürdigerweise nicht genannt, der Vollzug. Die Tätigkeit des Reichs beschränkt sich also auf Gesetzgebung und Aufsicht. Offenbar weil das Reich, für sich allein betrachtet, in seiner ursprünglichen Gestalt ein Kopf ist ohne Arme und Beine. Es hat eine Lokalverwaltung nur für Marine und Post, von den Sonderverhältnissen der Schutzgebiete und Elsaß-Lothringens abgesehen. Im übrigen denkt zwar das Reich manchmal für uns alle, durch seine Legislative und Kontrolle, die Exekutive aber ist, sobald es sich um eine Betätigung in den Einzelstaaten handelt, auf allen Sachgebieten sonst Sache der Einzelstaaten. Man hat zwar in wenigen Fällen schon Reichskommissare aufgestellt, z. B. bei der Choleraepidemie, welche in dringenden Fällen Anweisungen erlassen können, aber nur als besonders geordnete Ausnahme, welche die Regel bestätigt, daß die Durchführung des Reichsrechts Sache der Einzelstaaten ist. Sie sind zugleich die Organe des Reichs, und in diesem Verhältnis mögen Sie einen neuen Beleg dafür finden, daß die getrennte Betrachtung von Reich und Land eine schiefe Bahn ist. Durch die Schaffung vieler Kontroll- und Zentralmittelstellen des Reichs und die ständige Ausdehnung seines Ausgabeetats auf die verschiedensten Verwendungszwecke hat sich

das Verhältnis zwar allmählich tatsächlich zum Teil etwas verschoben. Das Prinzip ist gleichwohl nicht verändert, weil das Reich grundsätzlich und regelmäßig keine direkten Anordnungen im Einzelfall erlassen kann, dies vielmehr Sache der Einzelregierungen gegenüber ihren Landesbehörden und -angehörigen ist.

II. Konstitutionelles Prinzip.

Was die Gesetzgebung speziell angeht, so werden die Formalien uns in den Abschnitten über Bundesrat, Bundespräsidium und Reichstag noch begegnen. Für das Materielle enthält dagegen Abschnitt II die Hauptgrundsätze. Zunächst proklamiert in Artikel 5 der erste Absatz das konstitutionelle Prinzip:

„Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag. Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetz erforderlich und ausreichend."

Dieses „ausreichend" ist cum grano salis zu nehmen; denn es gibt drei Punkte, in welchen Mehrheitsbeschlüsse im Bundesrat nicht zureichen.

1) Eine Verfassungsänderung wird nach Artikel 78 Absatz 1 im Bundesrat schon durch Widerspruch von 14 Stimmen gehindert.

2) Wenn es sich um Aufhebung von Einzelrechten der Gliedstaaten handelt, so genügt zur Verhinderung der Einspruch von einer Stimme, nämlich eines Einzelberechtigten.

3) Im Artikel 5 selbst ist im zweiten Absatz ein wichtiges präsidiales Vetorecht eingeführt, indem es dort heißt:

„Bei Gesetzesvorschlägen*) über das Militärwesen, die Kriegsmarine und die im Artikel 35 bezeichneten Abgaben gibt, wenn im Bundesrat eine Meinungsverschiedenheit stattfindet, die Stimme des Präsidiums den Ausschlag, wenn sie sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht".

Mit andern Worten, ohne die Zustimmung von Preußen kann durch Mehrheitsbeschlüsse im Bundesrat nichts geändert werden am Militärwesen, einschließlich der Marine, und auch nichts an jenen großen finanziellen Grundlagen, auf welchen unsere Reichsgebarung

*) Für Verordnungen über das im Artikel 35 umschriebene Abgabenwesen gilt nach Art. 37 ein Gleiches. Ferner ist Art. 24 Satz 2 zu beachten.

beruht, an den Zolleinnahmen und den Einnahmen aus den wichtigsten indirekten Steuern.

Das konstitutionelle Prinzip, d. h. die Teilung der Gesetzgebungsgewalt in der Ausübung zwischen Regiment und Parlament, ist folgendermaßen gestaltet: Beide Teile, d. h. die verbündeten Regierungen und der Reichstag, haben die Initiative. Innerhalb des Bundesrats kann jedes Bundesglied Gesetzesvorschläge machen, innerhalb des Reichstags kann es jeder Reichstagsabgeordnete. Nach außen aber macht nur eine Körperschaft im ganzen der andern Vorschläge: der Bundesrat im ganzen übt Initiative gegenüber dem Reichstag, der Reichstag im ganzen gegenüber dem Bundesrat, aber niemals kann ein einzelnes Bundesglied im Reichstag eine Initiative ausüben, nicht einmal der bundesrätliche Vertreter des Kaisers. Für die Gesetzgebung erscheint überhaupt der Kaiser, abgesehen von seiner Gewalt und Obliegenheit, die Gesetze zu publizieren, einfach als Bundesfürst, indem er die Stimme Preußens ausübt; auch sein präsidiales Veto wird durch deren Mittel verwirklicht. Ein einzelnes Bundesglied ist auch im Lauf der Beratungen des Reichstags, trotz seines Rechts, immer da zu erscheinen und zu sprechen, doch nicht imstande, da irgend etwas zu beantragen; die Vorlagen an den Reichstag sind Vorlagen der Gesamtheit der verbündeten Regierungen. Deswegen würde es auch — obwohl nirgends formell verboten — gegen den Geist des Bundesprinzips gehen, wenn Organe des Reiches oder einer einzelnen Regierung Vorlagen versprechen oder Vorentwürfe veröffentlichen würden, ehe man der Zustimmung der Gesamtheit des Bundesrats sicher ist. Es gibt aber Vorlagen, für welche es absolut nötig ist, daß sie der öffentlichen Kritik schon in den frühesten Stadien, also vor der Einbringung, unterstellt werden. In solchen Fällen ist es eine Übung, daß man Ausschüsse des Bundesrats oder das Bundesratsplenum um ihr Einverständnis mit der Veröffentlichung befragt. So wurden namentlich alle großen Justizgesetze, einschließlich des Bürgerlichen Gesetzbuchs, behandelt. Ganz anders liegt die Sache bei politischen Gesetzentwürfen, in welchen es sich regelmäßig darum handelt, wieweit man das Maß von Konzessionen gegenüber den Strömungen zieht, und hier würde eine vorgreifliche Lage geschaffen, wenn Absichten der oder jener Stelle in die Öffentlichkeit dringen, ehe der gesetzlich nächstberufene Faktor sich dazu schlüssig gemacht hat.

Wenn nun eine Vorlage der verbündeten Regierungen an den Reichstag gelangt ist, was kann er damit machen? Er kann die Vorlage verwerfen, sie in anderer Weise begraben, amendieren oder pure annehmen. Man nennt es scherzhaft ein Begräbnis erster Klasse, wenn eine Gesetzesvorlage in die Kommission verwiesen wird zu dem Zweck, dort in einen ewigen Schlaf hinüberzusinken; das kommt öfters vor, das Reichstagsarchiv ist eine große Gruft. Bezüglich der Amendements ist schon bemerkt, daß der Bundesrat an seinem Kind, wenn er es hinausgelassen, formell nichts mehr zurechtzupfen kann, und umgekehrt kann dem Reichstag keine gesetzliche Gewähr darüber gegeben werden, welche Änderungen der Bundesrat annehmen wird. Hier hilft bald das Spiel hinter den Kulissen, bald der Austausch öffentlicher Erklärungen. Erkennt man regierungsseitig die Notwendigkeit einer Verbesserung, so muß der Abgeordnete gesucht werden, der das Amendement einbringt. Und umgekehrt wird mancher Antragsteller für seine Formulierungen den Beirat auf der Regierungsbank zuvor der nachgängigen Kritik vorziehen. Durch ein solches Ineinanderarbeiten sind bei gegenseitigem Einverständnis gute Früchte zu erzielen, und viele Entwürfe zeigen die Vervollkommnung.

Kommt — nach Erschöpfung der Beratungsstadien — die vom Reichstag endgültig beschlossene Vorlage an den Bundesrat, so kann er nicht, wie ein Oberhaus sonst, sie mit Abänderungen zurückgeben an den Reichstag. Vielmehr heißt es jetzt: c'est à prendre ou à laisser. Die Zeit zu Kompromissen liegt allein in den Vorstadien. Der Bundesrat kann nun die Vorlage nur noch im ganzen sanktionieren oder verwerfen, und das ist manchmal eine harte Wahl zwischen zwei Übeln; denn es können Kuckuckseier in das Nest hineingelegt sein, z. B. Bestimmungen, welche mit dem Gegenstand des Entwurfs in keiner inneren Verbindung stehen oder an sich für die Regierungen unannehmbare Dinge, wobei darauf gerechnet wird, sie werden sie passieren lassen, um nicht ein im übrigen großes Werk zum Scheitern zu bringen. Man sucht daher solche Lagen noch in der letzten Lesung des Reichstags zu glätten. Das Zustandekommen des ganzen Bürgerlichen Gesetzbuches z. B. hing so an einem Faden: der Reichstag hatte in das Ausführungsgesetz aus politischen Gründen die Aufhebung der landesgesetzlichen Koalitionsverbote von Vereinen hineingesetzt, was ein Hinübergreifen in das öffentliche Recht bedeutete, dem das Bürgerliche Gesetzbuch nicht gewidmet war. Ohne

die Festigkeit und Konzilianz zugleich des Fürsten Hohenlohe würde das Bürgerliche Gesetzbuch nach zwanzigjähriger Arbeit hieran gescheitert sein; er vermochte den Reichstag, die Bestimmung noch vor der letzten Stunde zu streichen, indem er zugleich alle Verantwortung auf den Reichstag lud.

Das ist der materielle Mechanismus des konstitutionellen Prinzips, und es sind nur noch einige Worte über die Wirkung der zustande gekommenen Reichsgesetze beizufügen. Artikel 2 befaßt sich mit zwei Momenten: dem zeitlichen und dem sachlichen. In erster Hinsicht bedarf der Wortlaut der Gesetzesstelle keiner Erläuterung; nur ist zu bemerken, daß in der Spezialgesetzgebung für den Wirkungsbeginn in fernen Landen besondere Bestimmungen getroffen sind. In der zweiten Hinsicht ist das Wesentliche ausgedrückt im Eingang des Artikels 2, sofern er sagt:

„. . . . mit der Wirkung, daß die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen", d. h. also „Reichsrecht bricht Landrecht". Demnach, wenn ein Reichsgesetz erlassen, so sind damit eo ipso, ohne daß es einen weiteren Wortes bedarf, alle landesrechtlichen Bestimmungen, die damit nicht vereinbar, sofort aufgehoben; ob sie vereinbar sind oder nicht, ist eine Frage, die eventuell jedes Gericht zu entscheiden hat, und die oft schwierig sein mag. Ferner, von dem Moment an dürfen auch nicht neue Landesgesetze erlassen werden, welche mit dem Reichsrecht in Widerspruch stehen würden.

Die Prüfung, ob ein Widerspruch besteht, läuft sehr oft auf die Lehre von der Materienunterscheidung hinaus, welche zunächst bei einem der ersten Reichsgesetze, dem Strafgesetzbuch, zur Ausbildung gelangt ist. Das Einführungsgesetz zum Reichsstrafgesetzbuch sagt nämlich schon, „das Landesstrafrecht tritt außer Kraft, insoweit dasselbe Materien betrifft, welche Gegenstand des Reichsstrafgesetzbuches sind". Was sich der Reichsgesetzgeber als Materie vorgestellt, wieweit er den Umfang gezogen hat, ist oft so schwer zu beantworten, daß bei Einführung der Reichsjustizgesetze und des Bürgerlichen Gesetzbuchs die Einzelstaaten vorwiegend den praktischen Weg wählten, zur Hebung der Unsicherheit alle landesgesetzlichen Bestimmungen, von denen man in Zweifel war, ob sie dem Reichsrecht widersprechen oder nicht, einzeln aufzuheben, damit im Rechtsverkehr die Frage: „Gilt das Landesgesetz noch oder nicht?" nur äußerst selten auftauchen kann. Wie so die Einzelstaaten im

Zweifel sich vor jedem Übergriff hüten, so ist anderseits in der Bundespraxis erkannt, das gedeihliche Zusammenwirken erheische, daß man eine landesrechtliche Bestimmung, wenn ihre Unvereinbarkeit mit dem Reichsrecht nicht klar ist, schone und in bezug auf die vernichtende Kraft des letzteren nicht extensive und ungünstige Vermutungen aufstelle, sondern — nicht anders wie bei der Kollision älterer und jüngerer Gesetze sonst — auf die Absicht des Gesetzgebers den Schwerpunkt lege. Freilich ergreift die Bundespraxis nur das Verhältnis vom Bundesrat zum Bundesstaat und bindet den Richter nicht.

Auch ist noch eines beizufügen: Reichsgesetz bricht alles Landesrecht, einerlei, ob Gesetz oder Verordnung und welcher Art. Aber daß Reichsverordnungen Landesgesetze brächen, soll man nicht kurzhin sagen, denn es würde verwirrend wirken. Die Verfassung spricht auch nur von Gesetzen. Diesen können nur solche Reichsverordnungen, welche auf einer reichsgesetzlichen allgemeinen oder besonderen Ermächtigung wirklich beruhen (legis vicem habent), gleichgehalten werden.*) So hat z. B. die hessische Regierung wegen des von ihr behaupteten Mangels einer solchen Ermächtigung die Wirksamkeit einer Präsidialverordnung von 1868 bestritten, wonach (im Widerstreit mit dem hessischen Gesetzesrecht) eine Befreiung von Militärpersonen in bezug auf Gemeindeabgaben stattfinden sollte. Die Frage entstand in Auslegung des Art. 61 der Reichsverfassung und ist erst 1886 durch ein Spezialgesetz aus der Welt geschieden.

III. Betätigung der Reichslegislative.

Der Vorsatz, Ihnen, meine Herren, nicht nur die Normen der Verfassung, sondern auch den Gebrauch zu zeigen, den das Reich davon gemacht hat, führt mich noch zu einem Streifzug durch die vielen Säle, welche der Artikel 4, in seinen 16 Nummern den Hauptstock der Reichszuständigkeit darlegend, eröffnet hat. Wer in einer Gemäldegalerie alles sehen will, sieht nichts. Ich werde mich daher auf wenige Dinge beschränken und möchte, die eigene Lektüre empfehlend, zunächst ausscheiden, was bisher schon gelegentlich anderer Stellen erörtert wurde (also namentlich viele Teile der Ziffer 1), sowie alle diejenigen Punkte, denen später besondere

*) Vgl. Jellinek, Gesetz und Verordnung. S. 249 und 261.

Abschnitte in der Verfassung gewidmet sind. Letztere Bemerkung bezieht sich auf die Ziffern 2 (Zoll- und Handelswesen, sowie Finanzen), 7 und 14 (Heer, Marine, Schiffahrt, Konsulate), 8 und 10 (Eisenbahnen, Post und Telegraphen).

Eine Sammlung schon für sich allein ist Ziffer 1. Was dabei das Paßwesen betrifft, so ist ein Paßgesetz schon unter dem Norddeutschen Bund geschaffen worden (1867), beruhend auf dem Grundsatz der Paßfreiheit und dem weiteren, daß das Bundespräsidium befugt ist, die Paßfreiheit in gewissen Zeiten allgemein oder örtlich aufzuheben. Das ist wichtig für den Krieg und dessen Vorstadien und wurde auch im Verhältnis von Elsaß-Lothringen und Frankreich eine Zeitlang angewendet. Staatsrechtlich interessant ist bei diesem Paßgesetz die Bestimmung des § 4, durch welchen erinnert wird an den kürzlich erörterten analogen § 362 des Reichsstrafgesetzes. Jener sagt: Reise- und Legitimationspapiere, welche von der zuständigen Behörde eines Gliedstaates ausgestellt sind, wirken für das ganze Bundesgebiet, wenn sie nicht eine Beschränkung enthalten. Das Bezirksamt Heidelberg z. B. stellt also Pässe aus, mit der Wirkung, als ob sie nicht bloß in Baden, sondern auch in Preußen, Bayern ausgestellt wären, seine Pässe gelten allgemein. Die Organe des Einzelstaates sind eben im Vollzug von Reichsgesetzen die Organe des Reiches.

Was sodann den Gewerbebetrieb angeht, so hat sich die Legislative außerordentlich reich entfaltet. Gewerbe ist jede auf Erwerb gerichtete Tätigkeit, welche eine gewisse Dauer und privaten Charakter hat. Es scheiden also die staatlichen Betriebe, der Gelegenheitserwerb und anderes aus. Die Gewerbeordnung (1869) und ihre zahllosen Novellen haben dieses immense Sachgebiet geordnet, übrigens die Urproduktion und die Tätigkeit der höheren Berufsarten herausgelassen; nur ist aus diesen der ärztliche Beruf leider mit hereingezogen, während schon die Schicklichkeit ein spezielles Gesetz nahegelegt hätte. Die Kurpfuscherei ist freigegeben, vorausgesetzt, daß sie keine ärztliche Bezeichnung sich beilegt. In dieser Beziehung ist eine ganze Präjudizienliteratur erschienen. Ein nicht approbierter Arzt darf sich z. B. nicht Frauenpraktiker, Praktikant der Naturheilkunde, wohl aber Diätetiker, Mykolog, Sachverständiger für Haarwuchs u. s. w. nennen. Die Gewerbeordnung wird im Vollzug kontrolliert durch die einzelstaatlichen Fabrikinspektionen, deren veröffentlichte Berichte vielfältigen Einblick in unser Erwerbsleben geben.

Dann ist in dieser Ziffer das Versicherungswesen erwähnt. Versicherung ist der Erwerb eines geldlichen Schutzes gegen Gefahren durch Prämienzahlung. Allein die Versicherung in diesem einfachen Sinn wurde durch Reichsbestimmungen erst neuestens geregelt, zunächst nach der öffentlich-rechtlichen Seite, die Beratung des Entwurfs über die privatrechtliche Seite der Versicherung steht bevor. In bezug auf die Immobiliarversicherung besitzt Bayern eine Reservatstellung. — Eine andere Versicherung, an die man einst nicht gedacht hat, nahm unter der Ägide des Reichs eine außerordentliche Entwicklung, und das Reich schießt auch jährlich etwa 40 Millionen zu. Das ist die soziale Versicherung, die sich von dem ursprünglichen Begriffe entfernt und mehr partielle Versorgung als Versicherung ist. Denn zur Prämienzahlung des Versicherten kommt die Auflage an den Arbeitgeber, die sich von einer Steuer wenig unterscheidet, und zum Teil der Reichszuschuß. Begonnen wurde mit der Krankenversicherung (1883), es folgte diejenige gegen Unfälle (1884), sodann die Alters- und Invaliditätsversicherung (1889), welche alle in voller Wirksamkeit entfaltet sind. Gelegentlich des letzten Zolltarifs (1902) wurde reichsrechtlich auch eine Arbeiterwitwen- und -waisenversicherung beschlossen, für welche zunächst gewisse Zollmehrerträge bis 1910 anzusammeln sind, um sie dann in Wirksamkeit zu setzen. Die Ausstattung mit Renten soll beschränkt sein auf erwerbsunfähige Witwen und unerwachsene Waisen. Programmatisch ist auch die — sehr fragwürdige — Versicherung gegen Arbeitslosigkeit als weitere Etappe angekündigt. Das bisher durchgeführte Sozialversicherungswesen hat zweifellos ökonomisch unsern Arbeiterstand gehoben und viel Elend gelindert, von Dank und Zufriedenheit ist dagegen wenig zu verspüren. Denn, nachdem die Fürsorge in verschiedenen Richtungen aus der Wohltat positives Recht geworden, bildet sich immer mehr die falsche Rechtsanschauung, als ob der Staat für alle Schädlichkeiten des Lebens einzutreten hätte. Von diesem Boden aus wird stets leicht zu beweisen sein, das Gegebene sei nicht genug. Anderseits ist nicht zu verkennen, daß die richtige Entfaltung dieses modernen Zweiges der Staatstätigkeit ein wichtiges Ziel bildet und das bisher Geschaffene schon Deutschland in bezug auf die Arbeiterwohlfahrt an die Spitze der Kulturvölker gestellt hat.

Sodann sind erwähnt „Kolonisation" und „Auswande-

rung nach außerdeutschen Ländern". Ein Auswanderungsgesetz haben wir seit 1897, das wesentlich den Charakter polizeilicher Fürsorge trägt und über Schiffsbeschaffenheit, Verpflegung u. s. w. genaue Anweisung gibt. Dagegen ein Kolonisationsgesetz besitzen wir nicht; darunter hatte man verstanden die Besiedelung mit Menschen. Unsere Kolonien sind vorwiegend Plantagen. Die Kolonisation in jenem Sinn sollte den deutschen Auswandererstrom auswärts festhalten. Dazu würde Land in andern Klimaten und weiter das gehören, was Graf Montecuculi für den Krieg verlangt.

Ziffer 3—6 handelt von der Ordnung des Maß-, Münz- und Gewichtswesens, den Grundsätzen über die Emission von Papiergeld, von Bestimmungen über das Bankwesen, von Erfindungspatenten und anderm Schutz des geistigen Eigentums. In all diesen vorwiegend wirtschaftlichen Beziehungen hat sich eine reiche Gesetzgebung entfaltet. Besonders hervorzuheben sind die Maß- und Gewichtsordnung (1868), das Münzgesetz (1873), das Bankgesetz (1875) und eine ganze Menge von Gesetzen und Staatsverträgen zum Schutz der geistigen Erzeugung auf den verschiedensten Gebieten. Hierbei sind staatsrechtlich namentlich interessant das Münz- und das Bankgesetz. Die Münzhoheit wird in der Weise ausgeübt, daß die größeren Münzen auf der einen Seite ein Reichszeichen, auf der anderen ein Landeszeichen enthalten, also den Reichsadler auf der einen, auf der andern Seite das Bild eines Territorialherrn oder das Wappen einer freien Stadt. Durch das Bankgesetz ist die Reichsbank fundiert worden, nicht etwa als Eigentum des Reiches, sondern nur als Reichsanstalt. Sie arbeitet mit nutzbarer Verwendung von Privatmitteln, durchaus getrennt vom Reichsfiskus. Ihr Zweck ist auch nicht, eine Subventionsanstalt zu sein, etwa für die Industrie oder für Agrarzwecke, sondern sie hat die Funktion, den Geldumlauf zu regeln und die Zahlungsausgleichung zu erleichtern. Ferner besitzt sie das Recht der Notenausgabe, was neben ihr in bescheidenem Umfang noch wenige Privatnotenbanken haben. Ursprünglich waren es 32 solcher Privatnotenbanken, als das Bankgesetz eingeführt wurde, welches die Emission wesentlich erschwert hat. Heute sind es nur noch sechs; durch eine Novelle von 1899 sind die Notenbanken noch mehr als zuvor an die Diskontpolitik der Reichsbank gebunden worden.

Ziffer 9 handelt von der Flößerei und dem Schiffahrts-

betrieb auf den mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstraßen und dem Zustand der letzteren, sowie den Fluß- und sonstigen Wasserzöllen, desgleichen von den Seeschiffahrtszeichen.

Das Reich hat in keiner Weise eine Flußverwaltung. Nur der Nordostseekanal ist unter die Reichsverwaltung genommen worden, — statt nach der Regel unter Preußen gestellt zu werden, — gewissermaßen als Anhängsel der Marine. — Was die Wasserzölle angeht, so war es eine der ersten Tätigkeiten des Reiches, die Elbzölle aufzuheben, ebenso, wie kurz vor Schaffung des früheren Deutschen Bundes die Rheinzölle aufgehoben wurden (1814). Nur hatte man damals die Zollfreiheit «Jusqu'à la mer» dekretiert, und aus diesem Ausdruck folgerten die Holländer «Jusqu'à la mer» ist nicht «Jusque dans la mer» und erhoben eine Abgabe vom Übergang aus dem Flußstrom in die See. Man hat die lange Zeit bis 1831 gebraucht, um die Schiffahrtsabgabefreiheit bis in das Meer durchzusetzen. Aber die Welt ist manchmal von kurzem Gedächtnis. Manche denken heute lächerlicherweise: „Schüttet den Rhein*) zu, er macht uns Konkurrenz im Getreideimport und betreffs der Eisenbahneinnahmen; Flüsse sind als Verkehrsweg zu billig". Und, nachdem man Pflaster- und Chausseegeld meist überwunden hat, stehen wir vor einer rückläufigen Bewegung, welche selbst die Vorteile der natürlichen Lage mißgönnt. Die Reichszuständigkeit ist dagegen zu dem Zweck geschaffen worden, die veralteten Abgaben abzuschaffen. Nach Artikel 54 dürfen Abgaben nur für die Instandhaltung besonderer Anstalten, welche zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt und benutzt werden, erhoben werden. —

Die Zuständigkeit des Reichs in bezug auf den Zustand der gemeinsamen Wasserstraßen als Schiffahrtsgeleise ist nicht auszudehnen auf den hygienischen, die Bestimmungsgewalt über Reinhaltung der Flüsse also Landessache. Durch eine Vereinbarung im Jahr 1900 gelegentlich der Schöpfung des Reichsgesundheitsrats ist jedoch im Bundesrat Übereinstimmung erzielt worden, daß auf Verlangen eines beteiligten Staates vor Ausführung von Projekten, welche den hygienischen Zustand gemeinsamer Wasserstraßen berühren, die Anhör des Reichsgesundheitsrates erfolgen soll.

*) Näheres über denselben Punkt in Vortrag XIII. Neueste Schrift: „Wickert, Der Rhein und sein Verkehr" (Stuttgart, Union 1903), lediglich objektiv-statistisch.

Ziffer 11—13 behandelt den Rechtsverkehr. Es ist bekannt, daß auf diesem Gebiet die Reichsgesetzgebung am umfassendsten und gründlichsten gearbeitet hat. Das ganze Privat-, Straf- und Prozeßrecht ist hergestellt worden, nebst zahlreichen Nebengesetzen. Für einzelne Gesetzbücher reift allmählich die Zeit der Revision heran. Die schönen Erfolge, welche durch die einheitliche Herstellung unserer großen Codices erzielt wurden, mahnen dringend von allem Flickwerk ab. Insbesondere sollte der kriminalrechtliche und -prozessuale Stoff, der in so inniger Wechselbeziehung unter sich und mit dem Strafvollzug steht, nicht bei der Revision auseinandergerissen behandelt werden.

Ziffer 15 spricht von der Medizinal- und Veterinärpolizei. In dieser Hinsicht hat die Reichslegislative gleichfalls umfassend gearbeitet. Man hat Gesetze geschaffen über Nahrungsmittel, Verkehr mit gesundheitsgefährlichen Stoffen, Menschen- und Viehseuchengesetze. Einzelne der hygienischen Gesetze lassen allerdings vielleicht erkennen, daß der wirtschaftliche Gesichtspunkt, der Rohproduktion des Inlandes in der Konkurrenz gegen das Ausland Schutz zu gewähren, hin und wieder mitspielt neben dem hygienischen.

Die letzte Ziffer, 16, führt sodann die Bestimmungen über das Preß- und Vereinswesen auf. Diese Ziffer ist durch die Bündnisverträge mit Süddeutschland hinzugekommen, die Verfassung des Norddeutschen Bundes hatte sie nicht. In bezug auf die Presse ist sie zum Vollzug gekommen durch ein Preßgesetz von 1874. Für das Vereinswesen ist eine Reichsregelung durch das Bürgerliche Gesetzbuch in privatrechtlicher Hinsicht erfolgt, ein öffentliches Vereinsrecht aber nicht geschaffen worden. In der Beziehung ist die Bestimmung Programm geblieben, und wird es noch lange bleiben. Denn bei den bestehenden Parteiverhältnissen dürfte ein Gesetz schwer zu schaffen sein, bei welchem für die öffentliche Sicherheit und das öffentliche Wohl dasjenige Maß von Garantieen bestehen bliebe, welches von dem Regierungsfaktor verlangt werden dürfte. — Hin und wieder sind Versuche gemacht worden, Kirchen und religiöse Orden unter den Begriff des Vereinswesens zu stellen. Mit Unrecht, denn erstere sind Korporationen des öffentlichen Rechts und auch bei letztern liegt doch der Schwerpunkt nicht in der Vereinigung mehrerer Menschen zu einem gemeinsamen Zweck, sondern in der religiösen Aufgabe (Gelübde) und der kirchlichen Organisation

und Unterordnung. Auch die Arbeiten der sogenannten Toleranzkommission des Reichstags, welche das Staatskirchenrecht der Einzelländer durchforschte, gehen daher auf ein Gebiet, für welches eine Zuständigkeit des Reiches nicht besteht.

Mit der Schaffung der Normen auf so vielen Gebieten ging die Schaffung von Ämtern des Reichs gleichen Schritt. Aus dem bescheidenen Bundeskanzleramt als einziger Direktivbehörde haben sich, dem Reichskanzler unterstellt, eine Reihe von höchsten Reichsämtern, mit Staatssekretären an der Spitze, entwickelt, für das Auswärtige, das Innere, Marine, Post, Justiz, Schatz (— ein lucus a non lucendo); der preußische Kriegsminister ist oft tatsächlich zugleich Staatssekretär des Kriegs. Eine selbständige Stellung hat auch das Reichseisenbahnamt. Als höchstrichterliche Stellen fungieren das Bundesamt für das Heimatwesen, das Oberseeamt, das aus dem Reichsoberhandelsgericht herausgewachsene Reichsgericht, endlich das Reichsmilitärgericht, in welchem der bayerische Senat für die Militärfälle seines Heimatgebiets eine Sonderstellung einnimmt. Die Zahl der Abteilungen und Senate dieser Ämter ist in ständiger Zunahme.

Daneben sind zur Wirksamkeit je in bezug auf Spezialgesetze große Behörden eingesetzt, welche zwar nach Oben unterstellt, aber gleichwohl Reichszentralstellen sind. So z. B. Patentamt, Gesundheitsamt, Aufsichtsamt für Privatversicherung, endlich das Reichsversicherungsamt. Dieses in bezug auf die Sozialgesetze bald höchstrichterlich, bald als Verwaltungsdirektivbehörde fungierende Amt ist schon durch seine Zusammensetzung interessant: neben die eigenen Mitglieder treten Delegierte des Bundesrats, Berufsrichter und Vertreter der Arbeitgeber wie Arbeiter, und in diesem Zusammenwirken so verschiedener Kräfte liegt eine besondere Stärke desselben; der nach unten mitwirkende Apparat ist zufolge der Verwaltungstrennung der verschiedenen Versicherungsgattungen ein immenser.

D. Organe des Reiches.

Siebenter Vortrag.

Bundesrat. Art. 6 bis 10.

Meine Herren! Wie Sie wissen, ruht die Souveränität des Reiches bei der Gesamtheit der Bundesgenossen. Die Organisation des Regierungsfaktors würde also dies am richtigsten und vollkommensten zum Ausdruck bringen in einem Fürstenrat, einschließlich der Leiter der freien Städte. Tatsächlich sehen Sie auch einen solchen hin und wieder zusammenkommen, um das Oberhaupt des Reiches sich scharend, damit bei einem wichtigen Anlaß Zusammengehörigkeit und Einigkeit machtvoll und deutlich betont werden. Dies ist aber keine staatsrechtliche Organisation, sondern eine Vereinigung ohne juristische Form und Betätigung; denn die Bundesgeschäfte erheischen eine fast ständige Anwesenheit und beamtete Arbeit. Hierzu ist vielmehr ein Organ eingesetzt, bestehend aus der Versammlung der je von den einzelnen Bundesgenossen bevollmächtigten Vertreter: der Bundesrat. Daß der ihn behandelnde Abschnitt III der Verfassung selbst demjenigen über das Bundespräsidium vorangestellt ist, zeigt, wie der große Redaktor bemüht war, auch in äußeren Dingen das föderative Prinzip zur Anschauung zu bringen.

I. Wir wollen zunächst des Bundesrates äußere Organisation (Stimmverteilung, Abstimmung, Gliederung in Ausschüssen, Form und Grundmaximen des Geschäftsgangs, persönliche Stellung der Bevollmächtigten) betrachten, sodann seine sachlichen Befugnisse und die daraus erwachsende Gesamtbedeutung würdigen.

Das Stimmverhältnis — im Plenum zunächst — ist im Artikel 6 normiert. Danach führen Preußen — wie es aus früher erwähnten Gründen im Text heißt — „mit den ehemaligen Stimmen von Hannover, Kurhessen, Holstein, Nassau und Frankfurt“ 17 Stimmen, Bayern deren 6, die andern zwei Königreiche

je 4, Baden und Hessen je 3, Schwerin und Braunschweig je 2, die andern siebzehn Bundesstaaten je eine Stimme. Zusammen sind es 58, so daß die absolute Mehrheit bei voller Präsenz dreißig Stimmen erheischt.

Der Stimmverteilung liegen weder Bevölkerungszahl noch Areal zugrunde; wenigstens in keiner genaueren Weise, welche auf die heutigen Verhältnisse neu berechnet wäre. Es ist für die noch vorhandenen Staaten einfach so geblieben wie im früheren Deutschen Bund, dessen Stimmverteilung jene Punkte einst berücksichtigte. Nur trat die einzige Ausnahme ein, daß Bayern schon bei Schaffung des Zollbundesrates um zwei Stimmen avancierte; ursprünglich hatte es nur vier Stimmen, seit damals sechs. Das Bundespräsidium als solches führt keine Stimme; die Stimme Preußens ist die Stimme des Kaisers und es wird die preußische Stimmführung, da der Reichskanzler nur selten im Bundesrat anwesend ist, gewöhnlich ausgeübt durch die Chefs der Reichsressorts, im Plenum regelmäßig durch den Staatssekretär des Innern.

Gewöhnlich genügt die *einfache Mehrheit*. Die Stimmen sind so verteilt, daß dabei eine *Majorisierung Preußens* durchaus möglich ist; denn es hat nur 17 Stimmen von 58. Ein Bundesverhältnis, bei welchem die Vormacht von vornherein eine erdrückende Stimmenzahl besäße, wäre eine Farce. Der juristische Gesichtspunkt jedoch des Stimmenbesitzes reicht in einem solchen Verhältnis allein nicht durch. So ist es selbstverständlich nur das Ergebnis richtiger politischer Einsicht, daß in großen nationalen Fragen, bei voller Äußerung zu würdigender Bedenken, doch die führende Stellung demjenigen Staat nicht verschränkt werde, dem die Hegemonie als das geschichtliche Resultat unserer neuen Einrichtung zugefallen ist. Dagegen gibt es nicht selten Anlässe anderer Vereigenschaftung, wo nicht weiter gefragt wird, wie sich die Mehrheit zusammensetzt. Ein moralischer Anspruch der kleineren Einzelstaaten auf übervolle Geltung ihres Stimmengewichts besteht namentlich in Finanzfragen, weil davon ihre gedeihliche Fortexistenz abhängt.

Die Fälle, in welchen die einfache Majorität nicht genügt — Verfassungsänderungen und Vetorecht Art. 5, 35, 37, 78 vgl. mit Art. 7 Abs. 3 Satz 1 — sind letztmals bereits erklärt worden. Da bei ersteren der Einspruch von 14 Stimmen durchgreift, so kann Preußen mit seinen 17 Stimmen jede Verfassungsänderung hindern. Auch wenige Mittelstaaten zusammen

können es, ebenso die Kleinstaaten zusammen oder der Süden, wenn Hessen oder eine Stimme aus Norddeutschland hinzutritt.

In der Stimmenverteilung, welche unter dem Schutz des Artikel 78 2 steht, nehmen die mindest bevölkerten Gliedstaaten die am meisten bevorzugte Stellung ein. Denn würde nach der Einwohnerzahl des kleinsten Staats das Stimmengewicht der anderen in Vervielfachung berechnet, so müßte z. B. schon das Königreich Sachsen etwa 100 Stimmen führen, während es vier hat. Der stärkste Einstimmenstaat ist Hamburg, welcher an Einwohnern bereits das zweistimmige Schwerin überholte. Die vielen Einerstimmen haben indes eine besondere Aufgabe. Fürst Bismarck sagte: Die Kleinstaaten sind der Mörtel zwischen den Quadern; wären im Bundesverhältnis lauter größere Staaten, so würde die Verfassung sich schwieriger ausführen lassen. Die Kleinstaaten, welche in ihren Interessen bald hierhin, bald dorthin gezogen werden, können ein Bindeglied bilden. Namentlich, wenn mehrere Stimmen in einer Hand sind — so haben die Thüringer Staaten zusammen meist einen gemeinsamen Bevollmächtigten, ebenso die Hansastädte —, erwächst daraus eine erhebliche Stellung. Mehrfach erfaßten auch Persönlichkeiten gerade jenen Beruf. Ich erinnere z. B. an den Braunschweiger v. Liebe und an den Weimaraner v. Heerwart. Für den Fall, daß mehrere Staaten sich vereinigen würden, sind keine Bestimmungen über die Folgen im Stimmrecht getroffen. Doch ist meines Erachtens der Verfassung das Prinzip immanent, daß ein kleiner Staat eine Stimme und nur eine haben soll. Wenn z. B. beide Linien Reuß sich vereinigen würden, nicht in der Form einer Union, welche beide Staatswesen beläßt, sondern in voller Verschmelzung zu einem einzigen Fürstentum, so würde die gewisse Folge sein, daß man aus diesen zwei Stimmen eine machte. Ob dies im Weg der Konstatierung als Rechtsfolge oder des Verzichts oder einer Verfassungsrevision geschehen würde, ist eine untergeordnete Frage.

II. Was die Ausübung des Stimmrechts belangt, so sagt zunächst der zweite Absatz des genannten Artikel 6:

„Jedes Mitglied des Bundes kann so viel Bevollmächtigte zum Bundesrat ernennen, wie es Stimmen hat, doch kann die Gesamtheit der zuständigen Stimmen nur einheitlich abgegeben werden".*)

*) Diese Vorschrift betrifft nur das Plenum. In den Ausschüssen, wo auch vorläufige Abstimmungen mit der Bekundung, noch keine Instruktion zu

Jeder Staat pflegt demzufolge so viel Hauptbevollmächtigte zu ernennen, als er Stimmen im Plenum besitzt, stellvertretende Bevollmächtigte kann er nach Belieben ernennen. Unter den Bevollmächtigten hat die Funktion als Stimmführer immer nur einer und zwar der zu oberst Ernannte von den anwesenden Vertretern eines Landes.

Was den Abstimmungsmodus betrifft, so enthält der Artikel 7 in Absatz 3 und 4 drei weitere Regeln:

1) „Nicht vertretene oder nicht instruierte Stimmen werden nicht gezählt." „Nicht vertretene Stimmen", daraus ist zu folgern, ein Zwang, daß ein Staat in jeder Bundesratssitzung sich vertreten läßt, ist nicht vorhanden. Aber wenn ein Staat lange Zeit regelmäßig unvertreten sein würde, so ginge dies gegen den Geist des Bundesverhältnisses. Das Unvertretensein kann jedoch auch außerhalb des Willens des Gliedstaates vorkommen, nämlich wenn ein Bevollmächtigter ernannt, aber die Legitimation bestritten und nicht kurzer Hand klarzustellen ist; dies tritt bei Thronstreitigkeiten ein, wenn mehrere Prätendenten zugleich Bevollmächtigte ernennen. — „Nicht instruiert", das ist sehr cum grano salis zu nehmen: Ein Bevollmächtigter kann ohne Instruktion sein und doch kraft seiner allgemeinen Vollmachtsstellung eine Stimme geben; er kann umgekehrt Instruktion haben und stimmt doch anders oder gar nicht ab. Er wird stets tun, was er für den wirklichen, vermutlichen Willen seiner Regierung hält, und so kann er der Meinung sein, gleich dem Feldherrn in der Schlacht gegenüber erhaltenen Befehlen, die Instruktion würde nicht oder anders erfolgt sein, wenn das oder jenes bekannt geworden wäre. Es ist gar nicht möglich in einem regen Bundesleben, wo die Anberaumung der Sitzungen manchmal schnell und kurz erfolgt, auf alle Dinge Instruktion zu besitzen, die dem neuesten Stand einer Angelegenheit entspricht. Die Verantwortung der Abstimmung ist ein reines Interrum des Bevollmächtigten im Verhältnis zu seinem Heimatsstaat. Die Instruktion selbst kann ihm vom Bundesrat nie abverlangt werden. Je enger für die Mittel die Instruktionen gehalten sind, desto weniger Einfluß kann geübt und desto schwieriger nur ein Ziel erreicht werden. So wie die Stimme abgegeben wird,

haben, vorkommen, kann ein Staat, wenn eine Anzahl von Ausschüssen zusammentagt, so daß er mehrere Stimmen besitzt, diese verschieden abgeben, indem seine Vertreter unter sich verschiedener Meinung sind.

so ist sie alsbald im Bundesrat entgegengenommen und es gibt keine Einrede, kraft deren der Bevollmächtigte oder dessen Regierung das Votum ändern könnte. Glaubt er sich nicht sicher, so wird er sich das Protokoll offenhalten. Das hat die Wirkung, daß seine Stimme nicht gezählt wird. Der Beschluß bleibt dann, trotz nachträglicher Abstimmung seinerseits, auch wenn sie geeignet wäre, die Mehrheit zur Minderheit zu machen, trotzdem so, wie er ergangen ist. Es hat lediglich die Wirkung, daß der betreffende Staat seinen Standpunkt nachträglich festgestellt hat und sagen kann, „wir haben im Bundesrat so und so abgestimmt"; im übrigen ist die nachträgliche Abstimmung ganz ohne Wirkung.

Der Abstimmung sich zu enthalten, ist überhaupt gestattet. Der Vertreter kann geradezu in diesem Sinn instruiert werden. Tatsächlich ist der Einzelstaat damit vertreten. Aber rechtlich erscheint es so, daß er als nicht vertreten aufgefaßt wird. Die jeweils abstimmende Zahl von Gliedstaaten ist stets beschlußfähig. Eine Vorschrift darüber, daß eine gewisse Mindestzahl an Stimmen vertreten sein müsse, besteht nicht.

2) In dem weiteren Satz heißt es dann: „Bei Stimmengleichheit gibt die Präsidialstimme den Ausschlag".

„Die Präsidialstimme", d. h. die Bundespräsidiumsstimme, nicht die Stimme des Vorsitzenden im Bundesrat. Es kann nämlich vorkommen, daß in einer Sitzung Preußen sich für den Vorsitz verhindert erklärt. Das geschieht aus Courtoisie, um wahr zu machen, was im bayerischen Bündnisvertrag (Ziffer 9 des Schlußprotokolls) enthalten ist: „Der Königlich Preußische Bevollmächtigte erkannte es als ein Recht der bayerischen Regierung an, daß ihr Vertreter im Falle der Verhinderung Preußens den Vorsitz im Bundesrate führt". Daß Preußen in Wahrheit nie verhindert ist, leuchtet ein. Es kann immer jemanden schicken. Aber die Bestimmung wird so aufgefaßt: Wenn der Reichskanzler oder sein regelmäßiger Stellvertreter, der Staatssekretär des Innern, verhindert ist, dann gilt es nicht für schicklich, einen andern preußischen Bevollmächtigten über den bayerischen Stimmführer zu setzen. Preußen überläßt ihm dann durch Substitution den Vorsitz; er ist demzufolge zeitweise Präsident des Bundesrats und leitet die Sitzung. Aber damit erhält nicht etwa Bayern das Präsidium des Bundes selbst, alle Bundespräsidialrechte sind und bleiben Zuständnisse der preußischen Krone.

3) Absatz 4 dieses Artikel 7 fügt sodann noch bei:

„Bei der Beschlußfassung über eine Angelegenheit, welche nach den Bestimmungen dieser Verfassung nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich ist, werden die Stimmen nur derjenigen Bundesstaaten gezählt, welchen die Angelegenheit gemeinschaftlich ist." Der korrespondierende Passus in Artikel 28 bezüglich des Reichstags ist, wie früher gesagt, seit 1873 aufgehoben. Die ausscheidende Wirkung der Bestimmung ist auf die Sonderrechte beschränkt; bloß tatsächliche Interesselosigkeit eines Staates an einer Frage, z. B. Württembergs an der Versicherung der Nordseefischer, gehört nicht hierher, weil das Reich als ein Interessengebiet grundsätzlich zu erfassen ist.

III. Alles, was ich erzählt habe, gilt von der Abstimmung im Plenum; in den Ausschüssen liegt die Sache vielfach anders, doch kommen nicht alle Angelegenheiten dahin. Das Plenum kann über seine Einläufe sofort beschließen. Der Regelfall ist aber, daß es die erwachsenden Angelegenheiten zur Vorprüfung an einen oder mehrere Ausschüsse überweist. An Ausschüssen des Bundesrats zählt der Artikel 8 zunächst sieben als dauernde auf, deren amtliche Bezeichnung dort ersichtlich ist. Kurzweg pflegt man sie zu benennen als Heer-, See-, Zoll-, Handels-, Eisenbahn-, Justiz- und Rechnungsausschuß. Im dritten Absatz dieses Artikels folgt dann noch besonders der Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten. Die Praxis hat noch weiter ins Leben gerufen die Ausschüsse für Elsaß-Lothringen, für die Verfassung, für die Geschäftsordnung und für das Eisenbahngütertarifwesen. Der letzte kommt nie mehr zusammen, indem diejenigen Tarifangelegenheiten, welche die deutschen Eisenbahnverwaltungen gemeinsam erledigen wollen, in Spezialkonferenzen, welche keinerlei Bundesorgane sind, vorgenommen werden; die Schwierigkeit einer bundesmäßigen Behandlung liegt darin, daß nur wenige Staaten eine Eisenbahnverwaltung haben.

Auch der Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten wird außerordentlich selten berufen. Seine Berufung steht Bayern zu, während in allen andern Ausschüssen Preußen vorsitzt. Im Jahre 1875 spielten Bestrebungen der Minister v. Pfretzschner (Bayern) und v. Mittnacht (Württemberg), diesen Ausschuß zu beleben. Fürst Bismarck hatte allerhand Bedenken dagegen. Zweifellos besitzen die Einzelregierungen andere und wirksamere Mittel, um sich über den Stand der auswärtigen Angelegenheiten des

Reiches jederzeit zu informieren: sie können ihre Vertreter auf das Auswärtige Amt beordern, um Auskünfte zu erheben, und erfahren außerdem das Wissenswerte durch die preußischen Gesandtschaften an den Einzelresidenzen vielfach ungefragt.

Weitere Zwecke hat dieser Ausschuß nicht. Eine vorbeschließende Tätigkeit könnte er nur in zwei Fällen ausüben: Nämlich wenn es sich um eine Kriegserklärung oder um Verträge mit dem Ausland handelt. Nach Artikel 11 Absatz 2 ist zu ersterer die Zustimmung des Bundesrats erfordert; der Fall selbst ist zufolge unserer Friedenspolitik nie eingetreten. Verträge aber werden ohnedies an den Justiz- oder den Handelsausschuß verwiesen. So ist vom Jahre 1892—1903 der Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten nur einmal zusammengerufen worden, als es sich um die Expedition nach China handelte. Diese beruhte nicht auf einer Kriegserklärung, sondern war ein Akt völkerrechtlicher Polizei, formell sogar auf die Idee gebaut, die Kaiserin von China in ihren wohltätigen Bestrebungen zur Wiederherstellung der Ordnung zu unterstützen. Bei der tatsächlichen Kriegsähnlichkeit hat man es für passend gehalten, ein förmliches Votum wenigstens des diplomatischen Ausschusses herbeizuführen.

Mitglieder in den Ausschüssen sind nicht die einzelnen Personen, sondern die Staaten. Man sagt: der Ausschuß besteht aus den Staaten Preußen, Bayern, Württemberg u. s. w. Im Plenum des Bundesrats besteht für jeden Stimmführer, wenn sein Heimatsstaat unvertreten wäre, die Substitutionsmöglichkeit, und gibt man dem Substituierten an, wie er zu stimmen hat. In den Ausschüssen dagegen, wenn ein Staat verhindert ist, ist keine *Substitution* möglich; es tritt als Stellvertreter ein anderer zum voraus bezeichneter Staat ein. Dies ist so geordnet, weil die Mitgliedschaft in den Ausschüssen im Verhältnis zur Staatenzahl rar und wertvoll ist. Ein Ausschuß hat 5—7 Mitglieder; damit ist eine Unzahl von Staaten sofort ausgeschlossen, nicht von der Beratung — dazu sind auch die Nichtmitglieder, jedoch ohne Antragsrecht, zugelassen —, aber von der Abstimmung. Für die Ausschüsse ist das *Stimmverhältnis* ein wesentlich anderes, wie im Plenum. Während im letzteren Preußen 17 Stimmen von 58 besitzt, hat es in jedem Ausschuß (außer dem diplomatischen, wo es stimmlos ist) nur eine Stimme. Vielfach wird eine Angelegenheit an mehrere Ausschüsse zugleich zu gemeinsamer Beratung ver-

wiesen, z. B. ein Zollvertrag vielleicht an den Handels-, Zoll- und (wegen der finanziellen Wirkung) auch an den Rechnungsausschuß. Preußen und die Mittelstaaten sind in den meisten Ausschüssen vertreten. Dadurch potenziert sich ihr Gewicht, sobald mehrere Ausschüsse zusammen tagen.

In den Ausschüssen liegt der Schwerpunkt der Geschäftstätigkeit, der sachlichen Vorprüfung, der technischen Vervollkommnung, der redaktionellen Ausfeilung der Entwürfe und Motive, und jede Plenarversammlung hat die Neigung, so zu beschließen, wie ihre Kommissionen es beantragen, wenn nicht dringende Gründe entgegenstehen; sonst müßte man die Dinge immer wieder von neuem aufwickeln. Handelt es sich freilich um Fragen, bei denen der Schwerpunkt in der Machtentscheidung liegt, so ist dieser im Plenum zu suchen, welches alle Ausschußbeschlüsse leicht umwerfen kann. Außerdem bietet dasselbe noch eine manchmal erwünschte Station für nachträgliche kleine Verbesserungen.

Die Quelle der Mitgliedschaft der Staaten in den Ausschüssen ist verschieden. Die Mitgliedschaft ist teils durch die Verfassung selbst zugeschrieben, teils beruht sie auf präsidialer Ernennung oder auf Wahl des Bundesrats. Auf der Verfassung selbst beruht die Teilnahme Preußens an allen Ausschüssen außer dem diplomatischen, Bayerns in diesem und dem Heerausschuß, der Königreiche Sachsen und Württemberg im ersteren. Außerdem haben diese beiden Staaten nach ihren Militärkonventionen das Anrecht, in den Heeresausschuß berufen zu werden, dessen Mitglieder ebenso wie diejenigen des Seeausschusses vom Kaiser ernannt werden. Im übrigen tritt die Wahl im Bundesrat ein und geschieht regelmäßig jährlich im Herbst. Die Mitgliedschaft hat sich im Verlauf der Jahre tatsächlich vollständig konsolidiert.

IV. Was den Geschäftsgang betrifft, so hat nach Absatz 2 des Artikel 7 zunächst jedes Bundesglied die Befugnis zur Initiative im Bundesrat und ist das Präsidium verpflichtet, die Vorschläge der Beratung zu übergeben. Seiner Majestät dem Kaiser als solchem schreibt die Verfassung das Recht der Initiative nicht zu, schließt es übrigens auch nicht direkt aus. In der nach Artikel 5 dem Kanzler zustehenden „Leitung der Geschäfte" ist es ohne Zwang nicht zu finden. Bundesglied ist der Kaiser nicht als solcher, sondern als König von Preußen. Trotzdem hat sich die Übung gebildet, welche von dem Fürsten Bismarck im Kampfe gegen den

Grafen Caprivi als verfassungswidrig bezeichnet wurde, auch Präsidialanträge einzubringen. Der Bundesrat muß solchen gegenüber annehmen, daß dahinter die preußische Stimme steht. Er hat nicht und vermag nicht zu untersuchen, ob das preußische Staatsministerium den Beschluß gefaßt hat, also der Antrag das Destillat aller Kräfte des Einzelstaats sei. Ihm muß es genügen, wenn die Einbringung durch einen preußischen Bevollmächtigten geschieht. Das Übrige ist ein Internum innerhalb der preußischen Stimmführung. Die Erscheinung erwuchs im Zusammenhang mit der Trennung der Ämter des Reichskanzlers und des preußischen Ministerpräsidenten, eine Unnatur, die nicht lange bestand.

Die übrigen Dinge über den Geschäftsgang des Bundesrats finden sich in seiner Geschäftsordnung oder an andern Stellen der Verfassung zerstreut, und will ich hier alles Formelle übergehen. In materieller Hinsicht sind dagegen drei große Grundsätze, von denen kein einziger in der Verfassung selbst ausgesprochen ist, als feste Praxis erkenntlich: Kontinuität, Geheimheit, Einigkeit nach außen.

Die Kontinuität: Obwohl nach Art. 12 dem Kaiser zusteht, den Bundesrat zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen, so wird der Bundesrat nie mehr formell geschlossen*), er hat nur zeitweise Ferien von unbeschlossener Dauer, ist aber darauf eingerichtet, sich jederzeit zu versammeln.

Die Geheimheit ist in dem doppelten Sinne zu nehmen, daß die Verhandlung nicht öffentlich und außerdem durch das Dienstgeheimnis aller Teilnehmer geschützt ist. Während die Verfassung vom Reichstag sagt, seine Verhandlungen seien öffentlich (Art. 22), schweigt sie bezüglich des Bundesrats sich aus, dessen Geschäftsordnung (§ 26) aber die Geheimheit ergibt. Fürst Bismarck hat seiner Behauptung, daß der Bundesrat nicht ganz sich so entwickelt habe, wie gehofft, beigefügt, vielleicht sei der Mangel an Öffentlichkeit daran schuld. Gewiß, die Öffentlichkeit des Verfahrens würde sein Ansehen zunächst außerordentlich erhöhen, falsche Vorstellungen über ihn alsbald beseitigen, das Gewicht der Minorität jeweils steigern und die Kontrolllust der Einzellandtage lebhaft machen. Aber anderseits würden des Bundesrats größte Vorzüge verschwinden, nämlich daß dort lediglich objektiv und ohne ein Wort zum

*) Daher ist auch die kaiserliche Berufungspflicht, sobald 1/3 der Stimmzahl es begehrt — vgl. Art. 14 —, nie praktisch geworden.

Fenster hinaus verhandelt wird, daß eine stete Möglichkeit und Bereitschaft zu bundesfreundlichem Ausgleich die Regel bildet, weil niemand nach außen gebunden ist, und daß auch ohne förmliche Geschäftsbehandlung zu vertraulichem Meinungsaustausch dort alles vorgetragen werden kann, ohne sich zu Beschlüssen nach außen zu verdichten. Dies ist zugleich der Weg, um festzustellen, nach den Hauptstadien der Beratungen des Reichstags und seiner Kommissionen, ob und inwieweit der Bundesrat sich Kompromissen zuneigen wird.

Was die Einigkeit nach außen angeht, so ist sie in gewissem Sinn fast eine Einrichtung contra constitutionem, aber die allerwertvollste. Artikel 9 sagt: „Jedes Mitglied des Bundesrates hat das Recht, im Reichstage*) zu erscheinen und muß daselbst auf Verlangen jederzeit gehört werden, um die Ansichten seiner Regierung zu vertreten, auch dann, wenn dieselben von der Majorität des Bundesrates nicht adoptiert worden sind". Wenn — wie vielleicht gedacht war, jedenfalls aber dem Bundesrat oft angeraten wurde — von dieser Befugnis häufig Gebrauch gemacht würde, so wäre Deutschland schwer geschädigt nach außen und innen. Denn damit würde bei der Häufigkeit verschiedener Interessen die Uneinigkeit des Regierungsfaktors in den einfachsten wie schwierigsten Dingen zum Prinzip erhoben, welches ihn selbst nach einiger Dauer schmälern, seine Wirksamkeit unterbinden, die positiven Abschlüsse mit dem Reichstag erschweren, die öffentliche Meinung verwirren und die Vorstellung von der Festigkeit Deutschlands im Ausland erschüttern müßte. So erklärt sich die regelmäßige Erscheinung, daß, wenn der Bundesrat entschieden hat, von irgend welchen Meinungsverschiedenheiten gar nichts verlautet. Ist einmal ein Ausnahmefall dazu angetan, so kann der Gebrauch der Befugnis drastisch wirken. In dieser Richtung erinnere ich z. B. an die Rede des Ministers von Mittnacht, welche 1894 dem bundesrätlichen Mehrheitsprojekt der Weinsteuer im Reichstag einen schnellen Todesstoß gab. Die regelmäßige Unterordnung mit Stillschweigen unter die Mehrheitsbeschlüsse ist freilich nur haltbar unter zwei

*) Es ist hier nicht von der Verhandlung des Plenums des Reichstags allein (vgl. Art. 22) die Rede. Die Allgemeinheit des Ausdrucks schließt auch die Kommissionsberatungen ein, welche stets in Gegenwart der Bundesbevollmächtigten erfolgen. Doch wird man als Regierungsvertreter nur auf Anmeldung durch Zusendung der Tagesordnung eingeladen.

Korrelaten: einmal, daß die Mehrheit der Minderheit keine zu starken Zumutungen macht, sodann, daß man die Regel nur auf Beschlüsse des Bundesrates selbst beziehe, nicht auch auf Wechsel, die ausgestellt werden, ohne daß der Bundesrat sie akzeptiert hat. In letzterer Hinsicht war wiederum Fürst Bismarck seinem Nachfolger ein strenger Zensor. Als 1893 Graf Caprivi, um die Militärnovelle im Reichstag fertigzubringen, die Erklärung abgab, es werde von jeder Erhöhung der Biersteuer abgesehen, so hielt der Altkanzler ihm entgegen, diese Erklärung sei gewiß ohne Einverständnis der verbündeten Regierungen erfolgt und deshalb verfassungswidrig*).

V. Die persönliche Stellung der Bundesratsbevollmächtigten betreffend, stellt Artikel 9 die Inkompatibilität eines Bundesrats- und eines Reichstagsmandats fest und sagt Artikel 10: „Dem Kaiser liegt es ob, den Mitgliedern des Bundesrats den üblichen diplomatischen Schutz zu gewähren." Diese Exterritorialität ist aber nur auf die nichtpreußischen Bevollmächtigten zu beziehen; denn der König von Preußen kann füglich nicht seinen eigenen Vertretern diplomatischen Schutz geben. Die Königreiche, die meisten Großherzogtümer, Braunschweig und die Hansastädte pflegen ihre stimmführenden Bevollmächtigten zugleich zu Gesandten am preußischen Hof zu ernennen. Dies hat zur Folge, daß sie bald mit dem diplomatischen Korps, bald mit dem Bundesrat erscheinen, und man erzählt sich, daß Fürst Bismarck einst einen solchen deutschen Gesandten französisch ansprach, weil er ihn im Einzelfall an falschem Platz glaubte.

Da die Bevollmächtigten lediglich nach ihrer Instruktion handeln, in dem vorhin erläuterten Sinn, so haben sie dem Reichstag gegenüber gar keine Verantwortlichkeit weder der Einzelbevollmächtigte, noch der Bundesrat im ganzen. Eine konstitutionelle Verantwortlichkeit für die Voten im Bundesrat haben nur die Einzelregierungen, und zwar nur je gegenüber ihrem Landtag. Auch der Kanzler kann nicht verantwortlich sein für die Bundesratsabstimmungen. Die Bevollmächtigten können daher auch nicht interpelliert werden und tun gewiß gut, jeden Schein einer Rechenschaft zu meiden. Anderseits haben sie stets en vedette zu stehen, um die Interessen ihres Landes zu wahren, Behauptungen über

*) Übrigens ist gerade dies ein Fall gewesen, bei dem das preußische Vetorecht aus Art. 5 und 35 gilt.

dortige mangelhafte Erfüllung der Pflichten gegen das Reich zurückzuweisen und sich an der Vertretung der Entwürfe, wo besonderer Anlaß besteht, zu beteiligen. Auf Neigungen, Sachen außerhalb der Zuständigkeit des Reichs zu debattieren, brauchen sie sich nicht einzulassen. Auch unterstehen sie nicht der Hausgewalt des Reichstagspräsidenten. Wenn die Praxis dies in Einzelfällen verwischt, so ist es zu beklagen, weil so die falsche Vorstellung eines parlamentarischen Systems, an Stelle des konstitutionellen, erweckt wird.

VI. Was die Befugnisse des Bundesrats angeht, so haben wir schon letztmals die der Ausübung nach geteilte Gesetzgebungsgewalt näher erörtert. Ich brauche wiederholt diesen kurzen Ausdruck, welcher nach der praktischen Seite hin das Verhältnis der verschiedenen bei der Legislative beteiligten Faktoren kennzeichnet. Dabei bitte ich aber den Beisatz nicht zu vergessen, der bezeichnet, daß er nur das Ausübungsverhältnis trifft. Denn der prinzipiellen Betrachtung muß die Gesetzgebungsgewalt stets als ein Ganzes, ein Hoheitsrecht, erscheinen, welches nicht bei den an der Ausübung Beteiligten, sondern bei der Rechtspersönlichkeit des Reiches selbst ruht. Bundesrat und Reichstag, sowie der Kaiser selbst ergeben sich dadurch als Organe der Legislative, während diese selbst in der Souveränität, also in der Machtvollkommenheit der Bundesgemeinschaft ihren Ursprung hat.

Im Anschluß an Artikel 7 Ziffer 1, wonach der Bundesrat über die dem Reichstag zu machenden Vorlagen und die von demselben gefaßten Beschlüsse zu beschließen hat, will ich nun noch einige Konsequenzen hervorheben, welche sich aus der Verteilung der legislativen Arbeit auf verschiedene Organe und aus der Abgrenzung der Befugnisse derselben ergeben:

1) Zunächst die präsidiale Einreichungspflicht. Hat der Bundesrat eine Vorlage beschlossen, so muß sie auch beim Reichstag eingebracht werden. In einem bekannten Fall*) ist es gleichwohl nicht geschehen. Der Staatssekretär v. Stephan hatte bei dem Entwurf einer Quittungssteuer den Bundesrat 1880 dazu gebracht, die Postanweisungen davon auszunehmen. Fürst Bismarck reichte sein Entlassungsgesuch ein, denn es gehe gegen seine Überzeugung, den Entwurf so einzureichen. Da ohne kanzlerische Kontrasignatur die Einreichung nicht ausführbar war, so erwies sich der Anspruch

*) Vgl. Penzler, Fürst Bismarck nach seiner Entlassung. Bd. I S. 226.

des Bundesrats als ein jus nudum. Umgekehrt folgt aus dem Verhältnisse rechtlich noch, daß kein präsidiales Recht auf Zurückziehung der vom Bundesrat beschlossenen Vorlagen besteht.

2) Bestritten ist die Frage: *Wielange ist der Bundesrat an seine Zustimmung zu Gesetzentwürfen gebunden?* Insbesondere kann ein nicht eingebrachter oder im Reichstag liegen gebliebener Entwurf in dessen nächster Session ohne neuen Bundesratsbeschluß dort eingebracht werden? Ich möchte dies in Abrede stellen, einmal auf Grund der Fassung des Artikel 16, welcher dem Bundesrat volle Beschlußfreiheit für das jeweils Erforderliche gibt, sodann weil in der Politik das Zeitmoment eine wesentliche Rolle spielt. Eine Vorlage kann in einem Jahr opportun sein, im andern nicht. Außerdem entwickeln sich Gesetzgebungsfragen weiter. Jede geschlossene *Reichstagssession* stellt, wie schon im Verfallen der Kommissionsarbeiten erkennbar, eine Cäsur dar (Artikel 12). Auf diesen letzteren Gesichtspunkt stellte Laband auch bis in die neuere Zeit

3) die Antwort auf die weitere Frage, wie lange *unsanktionierte Reichstagsbeschlüsse* wirksam bleiben. Er sah, während G. Meyer und Rosin glaubten, sie blieben in Kraft bis zur nächsten *Reichstagswahlperiode*, auch hier ein konstitutionelles Gewohnheitsrecht, das übrigens gewiß nicht in allen Vorgängen schlüssig ist, der Cäsur von *Session* zu Session. Jellinek anderseits, ohne direkt dagegen zu stehen, sagt für das allgemeine Staatsrecht meines Erachtens mit Recht: Es gibt keinen bestimmten Grund, daß eine solche Beschränkung in der Wirkungsdauer positives Recht wäre. Allein gleichwohl tut man gewiß gut, sich in der Praxis mit der Sanktion an diese Cäsur der Session zu halten; denn ein aufrichtiger Konstitutionalismus muß auch dem Reichstag die Abwägung dessen, was mit der Zeit hervortritt, einräumen, und es könnte eines Tages der Fall eintreten, daß der Reichstag in einer neuen Session in Form der Initiative den in der vorigen beschlossenen, unsanktionierten Gesetzentwurf umgestaltet. Daß der Reichstag in seinen Plenarbeschlüssen Akte schafft, welche, unsanktioniert, bei Eintritt einer neuen Session bis zu einer Abänderung in Kraft bleiben, erkenne ich an, und zwar in Anlehung an Artikel 5 *insolange, als nicht ein neuer Reichstag* eingetreten ist. Die erforderte Übereinstimmung der beiden Faktoren — Bundesrat und Reichstag — muß nämlich meines Erachtens vernunftgemäß

an die Voraussetzung gebunden sein, daß die Zustimmung des Bundesrats noch in einem Zeitpunkt erfolge, in welchem nicht derjenige Reichstag, welcher zustimmte, seine Gewalten bereits an einen Nachfolger verloren hat. Wohl besteht der Bundesrat immer aus den gleichen Mitgliedern (Staaten), der Reichstag aber nicht mehr, sobald nach Auflösung oder Ablauf der Legislaturperiode eine Totalerneuerung eingetreten ist. Die Einrichtung ist dazu da, jeweils den Anschauungen in der Bevölkerung die Möglichkeit eines Einflusses zu geben. Es wäre daher widersinnig, dem Bundesrat zuzumessen, daß er aus beliebigen Legislaturperioden, rückwärts in späteren, Beschlüsse des Reichstags hervorhole. So entständen, in wichtigsten Fragen vielleicht, statt Entscheiden Schwebezustände von langer Dauer. Wollte man hier die Cäsur der Legislaturperiode nicht anerkennen, so könnten noch heute unsanktionierte Reichstagsbeschlüsse aus den 70er Jahren hervorgeholt und bundesrätlich sanktioniert werden.

Würde der Bundesrat jedoch anders verfahren und der Kaiser mit Gegenzeichnung des Kanzlers ein Gesetz daraufhin ausfertigen und verkündigen, obwohl die Übereinstimmung von Bundesrat und Reichstag in einem Zeitpunkt, in welchem beide Teile sich zeitlich noch zusammentreffen konnten, fehlt, so folgt daraus nicht die Ungültigkeit des Gesetzes. Denn die Entscheidung über dieses kontroverse Gebiet kommt jedem Faktor für seinen Tätigkeitsbereich zu. Ein verkündigtes Reichsgesetz ist nach Artikel 2 rechtsverbindlich und ein behördliches Prüfungsrecht, das weiter ginge als auf die Existenz der Verkündigung, besteht nicht.

VII. Die zweite Aufgabe des Bundesrates ist im Artikel 7 Absatz 2 enthalten:

> „Der Bundesrat beschließt über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist".

Mit andern Worten, er hat die Verordnungsgewalt, soweit sie nicht in anderer Weise vorgesehen ist. Das letztere ist namentlich für das Militär-, Marine-, Post- und Telegraphenwesen der Fall, wo verfassungsmäßig der Kaiser die Zuständigkeit besitzt.*)

*) Vgl. Art. 50, 53, 63[3], 68.

Auch kann das Verordnungsrecht den Einzelstaaten oder dem Reichskanzler delegiert sein. Die Frage, wofür ein Gesetz nötig, und wann umgekehrt eine Verordnung genügt, ist eine das Staatsrecht jeder Art durchziehende bekannte Kontroverse, welche hier darum nicht genügend erörtert werden kann. Die Bestimmungen der Verfassung, welche naturgemäß die Gesetzgebung bald im materiellen Sinn (Anordnung von Rechtsregeln), bald im formellen (äußerer Vorgang auf dem Weg der Legislative) betreffen, haben zur Klärung wenig beigetragen. Insbesondere gab gerade das Wort „Verwaltungsvorschriften" Anstoß zu verschiedener Deutung. Die gemeine Meinung erblickt darin den Gegensatz zu Rechtsvorschriften und könnten daher solche im Verordnungsweg nur auf Grund spezieller reichsgesetzlicher Delegation erlassen werden. Andere messen dem Bundesrat die Befugnis zu Vollzugsverordnungen auch einschließlich von Rechtsvorschriften bei, indem sie in jenem Wort nicht „Vorschriften für die Verwaltung", sondern „von der Exekutive erlassene" sehen. Jedenfalls ist sicher, daß Gesetzesrecht nicht ohne weiteres durch Verordnung aufgehoben werden darf. Im übrigen hat die Praxis sich dem Vordringen der strengeren Ansicht allmählich angepaßt und finden sich deshalb meist in den neueren Gesetzen nach Bedarf ausdrückliche Ermächtigungen vor. Die Vollzugsverordnungen pflegen, im Gerippe, ja bereits entworfen zu sein, ehe das Gesetz fertig ist. Hat man die Meinung, oder auch nur Bedenken, eine Vorschrift darin könne als Rechtsvorschrift gelten, so richtet man sich neuerdings auf jene Weise zum voraus ein.

Die dritte Befugnis des Bundesrats nach Artikel 7 betrifft das Kontrollrecht. Die Ziffer 3 sagt:

> „Er beschließt über Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der vorstehend erwähnten Vorschriften oder Einrichtungen hervortreten".

Liegt der Mangel in Unrichtigkeit der Reichsnorm, dann muß der Bundesrat seine Initiative gebrauchen, um Gesetze oder Verordnungen zu verbessern. Liegt der Mangel darin, daß eine Landesregierung Reichsbestimmungen nicht oder schlecht ausgeführt hat, so muß er bei der Landesregierung vorstellig werden, aber niemals kann er eine Verfügung derselben direkt aufheben, solange es nicht zur Bundesexekution kommt; denn er ist keine Instanz über den Landesbehörden. Ob das Bundesrecht durch unstatthafte administrative Einrichtungen oder durch Landesgesetze verletzt wird, macht in

der Behandlung keinen Unterschied; das Land muß dem Reich weichen.

VIII. Fassen wir nun zusammen, was der Bundesrat ist. Er erscheint zunächst als ein Gesetzgebungsfaktor, gewissermaßen ein Oberhaus: den Reichsressorts gegenüber, weil sie ihre Entwürfe bei zwei Körperschaften durchzubringen haben; — dem Reichstag gegenüber, weil der Bundesrat keine Verantwortlichkeit trägt; den Einzelstaaten gegenüber, weil er als Staatenhaus auch die Länderinteressen beim Reich zu wahren berufen erscheint. Und trotzdem ist er wieder kein Oberhaus: denn

1) es kann gar kein Entwurf an den Reichstag gehen, wenn der Bundesrat ihn nicht zuvor beschlossen hat; er hat ebensowohl die Befugnis, Entwürfe der Ressorts, also Anträge namens der preußischen Stimmführung, oder der andern Bundesglieder a limine abzuweisen, wie die Gesetzesinitiative für den Regierungsfaktor;

2) er kann nichts amendieren, sobald der Entwurf an den Reichstag kam;

3) er nimmt selbst teil an den Beratungen des Reichstags, und zwar ihm gegenübergestellt als Regierungsfaktor;

4) er ist durch die Geheimheit seiner Verhandlungen des parlamentarischen Außengewandes bar;

5) er besteht nur aus beamteten, jederzeit abberufbaren Mitgliedern.

Zudem begnügt er sich nicht mit der parlamentarischen Tätigkeit. Als Regierungsfaktor ist er, wie Fürst Bismarck sagt, „die Stelle, wo die Souveränität der Einzelstaaten fortfährt, ihren Ausdruck zu finden. Eine Reichsregierung kann nach unserer Verfassung überhaupt nicht anders ausgeübt werden, als von den 25 einzelnen Staaten zusammen.“ In der Tat, nach dem Maße, in welchem den Bundesbevollmächtigten ein mitbestimmender Einfluß in der Reichspolitik gewährt wird, nicht bloß formell, sondern wirklich und rechtzeitig, ist jeweils zu beurteilen, wie weit die Realität des Bundesprinzips geht.

Dieses im Bundesrat gegebene höchste Regierungsorgan des Bundes, ausgestattet mit Verordnungs-, Kontroll- und Gesetzgebungsrechten, auch mit vielen Wahl- und Vorschlagsrechten für die Ernennung von Reichsbeamten, hatte ursprünglich in der Tätigkeit seiner Ausschüsse auch so viel Ähnlichkeit mit einem

Ministerium, daß Fürst Bismarck darauf seine Abwehr gegen die Schaffung von Reichsministerien gründete. Er sagte: Reichsfinanzminister ist der Rechnungsausschuß, Reichskriegsminister der Ausschuß für Heerwesen. Nachdem viele Reichsämter geschaffen, verschob sich dies Verhältnis.

Man pflegt eine weitere Tätigkeit des Bundesrats nicht besonders zu erwähnen, die es aber doch verdient: die Leitung der Bundesverhältnisse. Er hat nach Artikel 76 die Streitigkeiten der Bundesglieder auszugleichen, nach Artikel 19 die Bundesexekution zu verfügen. Auch wenn ein Bundesstaat, bei aller Bereitschaft, seine Bundespflichten zu erfüllen, mit dem Reich in einer Differenz steht, ist es naturgemäß, daß beide Teile die Entscheidung des Bundesrats anrufen. Er hat dazu nicht immer eine gesetzliche Zuständigkeit, es kann sich sogar um Verhältnisse handeln, bei denen beide Teile die Gerichte angehen könnten, aber es ist eine gute Übung, ihn zu prorogieren. Der neueste Fall dieser Art war der durch die Verhandlungen des jüngsten hessischen Landtags bekannt gewordene Ausgleich betreffs der hessischen Militärwitwenkassen, bei welchen es strittig war, ob sie dem Reichsfiskus anheimfallen oder Hessen verbleiben sollen.

IX. Aus all diesen Funktionen hat die Theorie das allgemeine Prinzip abgeleitet: Der Bundesrat ist das regelmäßig oberste Organ des Reiches. Für ihn spricht immer die Präsumption der Zuständigkeit. Für alle Handlungen außerhalb der Gesetzgebung ist dies unbestritten. Dagegen sprechen meines Wissens alle Autoren, welche die Frage berühren, ob auch ein Notverordnungsrecht, d. h. die Befugnis zur Erlassung provisorischer Gesetze unter gewissen äußersten Voraussetzungen bestehe, sich verneinend aus. Die Verneinung wird auf die Teilung der gesetzgebenden Arbeit (Artikel 5) gebaut, indem daneben keine Ermächtigung für Ausnahmen gegeben sei. Aus der Entstehungsgeschichte der Verfassung ist auch zu vermerken, daß der Abg. Twesten im preußischen Abgeordnetenhause zu deren Entwurf erwähnte, daß ein solches Recht nicht vorgesehen sei und daher unter keinem Vorwand beansprucht werden könnte.

Unter einem Vorwand gewiß nicht. Aber die Verfassung enthält auch kein Verbot, und, wenn aus dem Wesen des konstitutionellen Prinzips jene Befugnis folgt, so ist das Umgekehrte nicht unlogisch, daß die Befugnis, obwohl nicht ausgesprochen, vorhanden

sei, wenn sie nicht ausdrücklich ausgeschlossen wurde. Die ältere Doktrin*) verfocht letzteren Satz zu einer Zeit, da man an die Reichsverfassung noch nicht dachte, für diejenigen deutschen Staaten, deren Verfassungen bezügliche Bestimmungen nicht enthielten; man sah in letzteren nicht die Begründung, sondern die Regelung einer — an sich gegebenen — Befugnis. Genügte das Schweigen des Gesetzes zum Ausschluß, so wären manche unbestrittene Sätze des Konstitutionalismus verloren. Daß einerseits die meisten deutschen Einzelstaatsverfassungen provisorische Gesetze ausdrücklich zuließen, die Reichsverfassung anderseits schweigt, ist nicht verwunderlich; denn man hatte dort einen Behelf für besondere Fälle bei nicht versammelten Ständen im Auge, was bei den späteren Verkehrsverhältnissen und der Bereitschaft zu oftmaligem Versammeln des Reichstags da keine solche Rolle mehr spielt. Trotzdem ist, um ihn nicht wegen einer geringfügigen Sache berufen zu müssen, 1883 im Verordnungsweg**), mit nachheriger Indemnisierung durch den Reichstag, eine zweifellos des Gesetzes bedürfende Zollermäßigung gegenüber Spanien verfügt worden.

Meinerseits habe ich vorzüglich einen andern Punkt modernen Datums und wirklicher Not im Auge: die Obstruktion.***) Solange sie nicht mit animalischen Mitteln arbeitet, kann sie durch Waffen der Geschäftsordnung überwindlich sein, wie sich in der Session 1902/03 gezeigt hat. Durch Schreien, Toben und andere Liebenswürdigkeiten ist aber die Möglichkeit zu beschließen aufhebelich. Eine verfassungsmäßige Einrichtung ist dann in den Zustand gesetzt, als ob sie nicht bestände. Der Wille der Mehrheit ist vorhanden; sie möchte, kann aber nicht ihn ausdrücken, wenigstens nicht in der konstitutionellen Form. Die Minderheit setzt der Staatsgesamtheit den Fuß auf den Nacken und herrscht durch Gewalt. Auflösung und Kompromisse können hier nicht helfen. Der eine Gesetzgebungsfaktor ist handlungsunfähig gemacht. An diesen Fall ist

*) Bluntschli, Staatsrecht II S. 112 ff; v. Held, Staatsrecht II §§ 248 ff.; Zöpfl, Staatsrecht II § 441.

**) Reichsgesetzblatt 1883 S. 303 ff.

***) Ein anderer Fall wird gestreift in Penzler, Fürst Bismarck nach seiner Entlassung, V S. 69, nämlich die Frage, was der Bundesrat gegenüber einem unannehmbaren Budget nach mehrmaliger vergeblicher Auflösung tun könne. Dieser Fall hat mit dem obigen keinerlei Rechtsgemeinschaft, weil nicht die Handlungsfähigkeit des einen gesetzgebenden Faktors aufgehoben ist. Weiteres hierüber siehe Vortrag XVIII.

bei Schaffung unserer Verfassung weder positiv, noch negativ gedacht worden.

Kann das Prinzip der Teilung der Gesetzgebungsgewalt, welches sich lediglich auf die Arbeitsfunktion der zwei Hauptorgane bezieht, eine Abdankung der Staatsautoritäten vor der Gewalt in sich schließen? Ist es denn ohne das Korrelat der Voraussetzung gedacht, zwei handlungsfähige Faktoren vor sich zu haben? Soll die Lähmung eines Arms im Staat, den Gesetzen des Lebens zuwider, auch den andern zur Untätigkeit verurteilen?

Wer diese Fragen verneint, kann geneigt sein, zu schließen: Die Gesetzgebungsgewalt als Ganzes liegt bei der Reichsgesamtheit als Ganzem. Die Teilung ist nicht Selbstzweck. Wenn die Gewalt zur Ausübung geteilt ist, jene Voraussetzung der Teilung aber für eine Zeit hinfällig wird, so kann daraus nicht folgen, daß diese Gewalt so lange funktionslos wird, also aufhört, sondern nur eine temporäre Konsolidation, d. h. daß die im Staatsganzen noch handlungsfähigen andern Autoritäten inzwischen ganz und allein fungieren, also sie, wenn dringend nötig, ohne die handlungsunfähige ausüben. Gesetz und Verordnung sind hier überhaupt nur verschiedene Formen derselben Sache, der staatlichen Rechtssetzung. Diese Rechtsbegründung ergäbe die Maßnahme kaiserlicher Verordnung nach Zustimmung des Bundesrats. Dem Reichstag bliebe, sobald er wieder handlungsfähig wird, die Befugnis zu Genehmigung oder Verwerfung. —

Wer auf dem Standpunkt Jos. v. Helds steht und die Notverordnung, auch wo sie gesetzlich nicht besonders rezipiert ist, als ein Rechtsinstitut erkennt, welches eine Konsequenz, nicht eine Abweichung vom wahren Konstitutionalismus ist, dürfte die vorstehende Rechtsbegründung als genügend erachten. Die gegenteilige Meinung aber wird zum gleichen praktischen Endeffekt gelangen, wenn sie wenigstens ein Staatsnotrecht im moralischen Sinn anerkennt, d. h. moralische Pflicht und Befugnis des Inhabers der Regierungsgewalt, absolut notwendige Handlungen selbst mit Hinwegsetzung über positive Rechtsschranken im Interesse des Staatswohls vorzunehmen.*)

Übrigens ist noch beizufügen, daß nach Bestimmungen der Verfassung selbst Zeitabschnitte eintreten können, in welchen der par-

*) Vgl. Bluntschli a. a. O.; Jellinek, Allg. Staatslehre I S. 491; v. Mohl, Politik I S. 624 ff. und Reichsstaatsrecht S. 81 ff.

lamentarische Faktor nicht berufen werden kann, weil er nicht existiert, nämlich von der Auflösung des Reichstags oder vom Ablauf seiner Legislaturperiode bis zu bewirkter Neuwahl. Würde die Gesetzgebungsgewalt dann absolut ruhen müssen, so wäre das Reich zeitweise unsouverän! Ein begrifflich so wesentliches Recht des Staatsganzen kann nie zeitweise wegfallen.

Achter Vortrag.

Kaiser und Kanzler. Art. 11 bis 19, 56.

I. Dem Deutschen Reich sind drei Hauptorgane gesetzt: Kaiser, Bundesrat und Reichstag. Von diesen ist in der Verfassung zweifellos das erste, der Kaiser, am stiefmütterlichsten behandelt in der Form; denn der Abschnitt IV der Verfassung, von dem wir heute zu reden haben, mit der bescheidenen Überschrift „Bundespräsidium", läßt sehr wenig erkennen, daß er von der höchsten Würde des Reiches handelt. Wohl bringt er im Artikel 11 die völkerrechtlich eminente Stellung des deutschen Kaisers zur Anschauung. Aber die andern Bestimmungen (Artikel 12—19) befassen sich hauptsächlich mit formellen Dingen des konstitutionellen Lebens. Die Gründe dieser Erscheinung liegen in drei Umständen:

1) rührt der ganze Verfassungsabschnitt, wie er dasteht, her vom Norddeutschen Bund. In diesem gab es keinen Kaiser. Man wollte nur ganz dringende redaktionelle Änderungen vornehmen, da die neue Würde keine obrigkeitlichen oder suzeränen Rechte schaffen sollte. So z. B. lauteten die ersten Worte des Artikel 11 früher: „Das Präsidium steht der Krone Preußen zu"; heute heißt es: „steht dem König von Preußen zu, welcher den Namen deutscher Kaiser führt".

2) Mit absichtlicher Sorglichkeit hielt man schon ursprünglich aus dem Abschnitt über das Bundespräsidium alles fern, was sich auf die Kommandogewalt bezieht. Die Bestimmungen über die Befehligung des Heeres — man nannte in dieser Beziehung den Inhaber des Bundespräsidiums immer den „Bundesfeldherrn" — sind in den Abschnitt vom Heerwesen gestellt, ebenso die Zuständigkeit des Kaisers für die Leitung der Marine in dem Abschnitt

über Marine und Schiffahrt behandelt. Man wollte damit die Selbständigkeit des Inhabers dieser Gewalt gegenüber den andern Bundesorganen zum Ausdruck bringen, indem man sie in keiner Weise mit den präsidialen Funktionen vermengte. Die konstitutionelle Verantwortlichkeit bezieht sich auch in keiner Weise auf dasjenige, was zur Kommandogewalt gerechnet ist, sondern besteht in Militär- und Marineangelegenheiten nur für Akte außerhalb derselben, insbesondere z. B. für Herstellung und Vollzug der Reichsgesetze und für das Budget, dessen Beratung nach den Gepflogenheiten freilich die Einhaltung jener Grenze auf der Parlamentsseite nicht immer erkennen läßt.

3) Sehr wichtige Zuständnisse der kaiserlichen Gewalt sind von späterer Entstehung als die Verfassung, nämlich die Befugnisse, welche im Namen der verbündeten Regierungen der Kaiser allein ausübt in Elsaß-Lothringen und in den Kolonien, — für das Reichsland als Regierungsgewalt dort, für jene Gebiete als Schutzgewalt bezeichnet. Diese Rechte sind in späteren Spezialgesetzen geordnet.

Schon in dieser äußeren Zerreißung dessen, was die Kaisermacht darstellt, sieht man deutlich, daß es sich bei ihr nicht um eine plenitudo majestatis handelt, d. h. um die Vollheit souveräner Rechte, unbeschränkt nach allen Richtungen. Die Zuständnisse Seiner Majestät des Kaisers sind vielmehr in der Verfassung und in Spezialgesetzen einzeln zugeteilt und normiert und gehen nicht über die zugeteilten einzelnen Befugnisse hinaus. Außerdem muß man sie zur richtigen Erfassung ihrer Bedeutung zusammenhalten mit der Macht, welche der Kaiser nicht als solcher, sondern als König von Preußen, d. h. als der mächtigste Bundesfürst und Inhaber des größten bundesrätlichen Stimmgewichts hat. Der Kaiser als solcher besitzt überhaupt keine Stimme in der höchsten Körperschaft der Nation.

II. Unter diesen Umständen ist begreiflich, daß die Theorie bezüglich der juristischen Konstruktion der Kaiserwürde*) ganz in derselben Verlegenheit steckt wie bezüglich der früher erörterten Frage über den Rechtscharakter des Reiches. Einzelne Gelehrte haben es überhaupt aufgegeben, jene Würde zu definieren, so v. Held, v. Mohl. Ersterer sagt geradezu, das Kaisertum sei eine widerspruchsvolle, unfertige Institution. Nur in einer Negative

*) Vgl. die Literaturnachweise bei Laband, Staatsrecht Band I S. 196.

besteht volles Einverständnis: Der Abschnitt redet wohl von einem „Bundespräsidium"; aber daß Se. Majestät kein „Präsident" ist, darüber sind alle einig. Er ist nicht wählbar, ernennbar, absetzbar, nicht für Zeit oder aus fremdem Recht auf seinem Platz. All die Dinge, welche eine Präsidialgewalt in andern Staaten kennzeichnen, fehlen hier vollständig.

Laband, dessen hohes Verdienst um die wissenschaftliche Bearbeitung des Reichsstaatsrechts seiner Lehre stets besondere Beachtung sichert, sagt sogar weiter, der Kaiser sei auch nicht Monarch des Reichs. Ich glaube, in der Beziehung geht die logische Schärfe doch etwas zu weit. Es ist ja richtig, daß die Souveränität des Reiches bei der Gesamtheit der Bundesgenossen ruht, nämlich gänzlich quoad jus, was also das nackte Recht angeht. Aber belangs der Ausübung der Souveränität, quoad exercitium, ist doch ein merkbarer Unterschied von solcher Größe und Tiefe, daß sie nicht bezeichnet ist, wenn man den Kaiser bloß ein „bevorrechtetes Mitglied der Bundesgenossenschaft" nennt, was er in der Tat ja auch ist.

Man unterscheide: Freilich gibt es eine große Reihe von Zuständigkeiten, die auch in der Ausübung nur von der Gesamtheit der Bundesgenossen wahrgenommen werden, und in der Beziehung ist der Bundesrat als ihre Vertretung das oberste Organ des Reiches; aber umgekehrt sind viele Zuständigkeiten zur Ausübung dauernd ein für allemal unwiderruflich durch den Willen der Bundesgenossen auf den Kaiser übertragen. Er übt sie für die Gesamtheit aus, einerlei, ob es unter der Formel „Namens des Reiches" oder „der verbündeten Regierungen" geschieht oder nicht. Aber er übt sie durchaus selbständig und nach eigenem Gutfinden aus, soweit sie ihm unbeschränkt übertragen sind. Und man tut meines Erachtens den Verhältnissen Zwang an, wenn man sie bloß unter den Begriff einer Bevorrechtung erfassen will.

Ich glaube, man darf sagen, der Kaiser ist Monarch in dreifachem Sinn: Er ist zunächst Monarch am Reich, als einfacher Bundesfürst ebenso wie alle Bundesgenossen, wenn sie physische Personen sind. Alle, die ein Anteilrecht an der Regierungsgewalt des Reiches haben, sind in einem der Mitregentschaft ähnlichen Verhältnisse, also Monarchen am Reich. Aber die Rechte des Kaisers sind in zwei Hinsichten funktionell wesentlich anderer Art, in welchen er die Gemeinschaft nach innen und außen leitet, vertritt, versicht.

Denn hierin findet eine Zusammenfassung der nationalen Kraft in einer Spitze statt, nicht ein bloß potenziertes Anteilrecht. Am klarsten erhellt dies, was die völkerrechtliche Vertretung nach außen angeht. Hier ist der Kaiser so selbständig, daß man füglich nur sagen kann, nach außen ist er der Monarch des Reiches; dem Auge des Auslands wird er auch stets so erscheinen. Was die speziell kaiserlichen Prärogative im Innern angeht, so reichen sie über alle Länder, stellen aber ihrem Sachbetreff nach keine Totalität her. In dieser Beziehung ist der Kaiser zwar mehr als bloß Bundesfürst, seine Gewalt ist durchgreifend, ergreift aber wenige Funktionen nur. Er erscheint hierin als Monarch im Reich. Schon im Norddeutschen Bund hat man in den beiden letzten Richtungen ihn als „Bundesoberhaupt" bezeichnet und die Kaiserwürde kann keine Zurückschraubung der Macht bedeuten, ein „Reichsoberhaupt" muß erkennbare monarchische Eigenschaften haben, wenn er nicht Präsident einer Adelsrepublik sein kann. Ich weiß wohl, daß diese Bezeichnungen, welche jedenfalls geeignet sind, die Verhältnisse, wie sie vorliegen, zu charakterisieren, nicht als hieb- und stichfeste Begriffe erscheinen, sobald man eine Einteilung, welche zum Teil von der Ausübung der Souveränitätsrechte sich herleitet, oder eine Mitgliedschaft an der Souveränität schlechthin verwirft. Aber wer dies tut, kommt mit den Tatsachen in Deutschland in einen eigentümlichen Widerstreit. Kaiser und Bundesfürsten und diese unter sich als Bundesgenossen stehen in einem gleichsam planetären Gravitationssystem gegenseitiger Beschränkung der Laufbahn. Wer sich auf den Standpunkt stellt, der Begriff des Monarchen werde nur durch die alleinige Innehabung der Souveränität, nach Recht und Ausübung zugleich, erfüllt, muß sagen: in Deutschland gibt es gar keine Monarchen. Weder der Kaiser, noch die Bundesfürsten erfüllen den Begriff!

Die tituläre Frage schließt sich hier an, ob man von einer „Reichsregierung" reden kann. Fürst Bismarck hat mit größter Entschiedenheit betont, dies sei eine leere Bezeichnung; wo Begriffe fehlen, stelle zur rechten Zeit ein Wort sich ein. Unter Regierung indes versteht man zweierlei, einmal die Tätigkeit und dann die Organe des Regierens. Das Wort kommt vom lateinischen «regere», das ebensowohl „leiten" als „herrschen" heißt. Wo eine besonders vorsichtige Amtssprache geführt wird, vermeidet man die Bezeichnung heute noch und spricht bloß von einer „Reichs-

leitung". Aber wenn wir nun den Apparat im Gegensatz zur Tätigkeit bezeichnen wollen, sollen wir dann wirklich sagen: Wir haben einen Reichsleitungsapparat? Ich meine, da denkt man eher an ein Telephon- oder Telegraphennetz als an eine Regierungsmaschine. Man muß nicht zu ängstlich sein in solchen äußeren Dingen, auch sich vergegenwärtigen, daß schon seit 1871 die Bezeichnung als Kaiserliche Behörde und Kaiserliche Beamte allen denen beigelegt ist, welche aus dem Ernennungsrecht des Kaisers hervorgehen. Auch ist die Bezeichnung „Kaiserliche Regierung" oder „Regierung Seiner Majestät des Kaisers" insoweit berechtigt, als der Kaiser als Monarch im Reich oder nach außen als Monarch des Reiches handeln kann. Im übrigen sind unsere staatsrechtlichen Verhältnisse so kompliziert, daß kurze, deutliche Bezeichnungen, welche sich unbestreitbar mit dem Inhalt, den sie ausdrücken sollen, decken, eben nicht zur Verfügung stehen.

Das wesentlichste Moment, auf welchem das Kaisertum aufgebaut ward, ist die Untrennbarkeit der Kaiserkrone von Preußen. Die Hegemonie dieser Vormacht ist das Ergebnis der historischen Entwicklung. Daran hängt die juristische Folgerung, daß, wer König von Preußen ist, ebendamit auch deutscher Kaiser ist. Wer aber Souverän von Preußen sei, bestimmt nicht das Reich, sondern lediglich das abänderliche innere Staatsrecht Preußens, jedoch mit einer Schranke. Die Abänderlichkeit geht nicht so weit, daß Preußen sich der durch Eingehung der Bundesverträge dem Reich gegenüber übernommenen Verpflichtung entschlagen könnte, einen König, also eine monarchische Spitze darzubieten. Ich erinnere an das bei Erörterung der Bundeseigenschaften Gesagte: der Bund ist ein vorwiegend monarchischer. Für seine Spitze ist dies auch im Wortlaut des Artikel 11 direkt ausgedrückt, sowohl in bezug auf das Kaiser- wie das Königtum. Ist zeitweise in Preußen kein König tätig, sondern ein Regent, so ist er von selbst auch Regent des Deutschen Reiches.

Die Erblichkeit der deutschen Kaiserwürde wird auch dadurch ausgedrückt, daß der Sohn des Königs von Preußen jeweils den Titel „Kronprinz des Deutschen Reiches" und das Prädikat „Kaiserliche Hoheit" führt. Die andern Anwärter der Kaiserlichen Krone stehen nicht in einer ausgedrückten Rechtsbeziehung zum Deutschen Reich; das Hohenzollernhaus sonst in seiner preußischen Linie ist, um keine Empfindlichkeiten zu wecken, ein nur königliches

geblieben. Auch wird in der Unterzeichnung des Kaisers sorgfältig unterschieden, ob Seine Majestät in Reichs- oder Landesangelegenheiten unterzeichnet. Sie lesen einmal „Wilhelm, J.", d. i. Imperator, das andere Mal „Wilhelm, R.", d. i. Rex, je nachdem die Angelegenheit dahin oder dorthin gehört. Die Untrennbarkeit der beiden Würden steht unter dem speziellen Schutz des Artikel 78, denn sie ist zugleich ein Einzelrecht Preußens, das ohne seine Zustimmung unabänderlich ist.

III. Wir wollen nun dazu übergehen, den Kaiser als Monarchen des Reiches und Monarchen im Reich einzeln zu betrachten, soweit es sich um seine Rechte aus dem 4ten Verfassungsabschnitt handelt.

„Monarch des Reiches", das ist seine Rechtsstellung gegenüber dem Ausland nach Artikel 11, über welche früher bei Behandlung des Bundesgebiets hervorgehoben ward, daß der Kaiser das Recht hat, bei Friedensschlüssen Gebiete des Reiches seinerseits allein abzutreten. Allerdings ist daneben beizuziehen die Erklärung aus dem bayerischen Schlußprotokoll, Ziffer VII und VIII. Dort ist gesagt, daß der Kaiser „kraft der Präsidialrechte, mit Zustimmung des Königs von Bayern den bayerischen Gesandten an den Höfen, an welchen solche beglaubigt sind, Vollmacht erteilen werde, die Bundesgesandten in Verhinderungsfällen zu vertreten" und bayerischerseits wurde dies angenommen und beigefügt, daß die bayerischen Gesandten angewiesen sein würden, in allen Fällen, in welchen dies zur Geltendmachung allgemein deutscher Interessen erforderlich oder von Nutzen sein wird, den Bundesgesandten ihre Beihilfe zu leisten". Außerdem wurde wegen dieser Verhältnisse Bayern eine Bonifikation im Etat zugestanden. Aus diesen Stellen erhellt zugleich, daß das aktive und passive Gesandtschaftsrecht der Einzelstaaten, konkurrierend neben demjenigen des Reiches, fortbesteht, selbstverständlich beschränkt auf Landesangelegenheiten. Die Gesandten für das Reich empfängt und entsendet der Kaiser. Die Gesandten für das Land empfängt der Landesherr und entsendet der Landesherr. Tatsächlicher Gebrauch von den Landesgesandtschaften erfolgt nicht in sehr weitgehendem Maße. Reziprok und allgemein geschieht es nur in Courtoisiesachen, wofür es in der Tat auch der Stellung der deutschen Souveräne voll entspricht. Zu geschäftlichem Verkehr dagegen werden ständig Gesandtschaften meist von den fremden Großstaaten bei den deutschen Mittelstaaten unterhalten, aber von letztern bedienen sich des aktiven

Gesandtschaftsrechtes nach außen ständig nur Preußen beim Vatikan, Bayern und Königreich Sachsen an wenigen Höfen; in Einzelfällen haben auch andere Mittelstaaten, z. B. Baden und Hessen dem Vatikan gegenüber sich dessen bedient. Für die Politik im großen spielen nur die Reichsgesandtschaften eine Rolle.

Parallel geht das Staatsvertragsrecht. Für das Reich kommt es dem Kaiser zu. Die Einzelstaaten können für Landesangelegenheiten Verträge mit dem Ausland schließen, aber natürlich in keiner Weise mit Eingriff in Reichszuständnisse.

Während bei dem Gesandtschaftsrecht die Konsequenz der Reichseinheit nach außen nicht so katonisch gezogen ward, wie es manche wünschten, ging man in bezug auf das Konsulatswesen, — ich ziehe des Zusammenhangs halber den Artikel 56 hierher — um einen Schritt weiter. Zunächst hob man alle Landeskonsulate im Ausland auf, und so ist der zweite Absatz dieses Artikels, welcher den Übergang regelte, antiquiert. Dagegen haben sich das passive Konsulatsrecht alle Einzelstaaten bewahrt. Der Kaiser empfängt die Konsuln, deren Exequatur auf das ganze Reich gerichtet ist, aber das Ausland kann auch beim Einzelstaat einen Konsul beglaubigen, dessen Dienstbereich geographisch nur mit dem Gebiet dieses Einzelstaats zusammenhängt.*) Das Reichskonsulatswesen im Ausland ist ausgebaut durch das Gesetz von 1867 über die Organisation der Bundeskonsulate, welches den Artikel 56 vollzieht. Letzterer unterstellt sie der Aufsicht des Kaisers, der nach Anhörung des Ausschusses des Bundesrats für Handel und Verkehr die Konsuln ernennt. Das Spezialgesetz bezeichnet die Aufgabe der Konsuln: sie sind berufen, das Interesse des Reiches, namentlich in bezug auf Handel, Verkehr und Schiffahrt, tunlichst zu schützen und zu fördern, die Beobachtung der Staatsverträge zu überwachen und den Angehörigen des Reiches im Ausland, sowie auch befreundeter Staaten in ihren Angelegenheiten Rat und Beistand angedeihen zu lassen. Manche Konsuln haben weitergehende Zuständigkeiten, rechtspolizeilicher und richterlicher Art. Wie weit die Zuständigkeiten eines Konsuls gehen, hängt außer dem Umfang des Auftragswillens zugleich ab von den Vereinbarungen, die getroffen sind. Ein Staat, welcher in der Kultur noch keinen hohen Stand erreicht hat, muß sich in bezug auf die Konsulargewalt andere Dinge gefallen lassen, wie ein solcher, der

*) Vgl. bayr. Schlußprotokoll Art. XII.

auf europäischer Stufe steht. Die Konsuln stehen zu den Einzelstaaten ebenso wie zu dem Auswärtigen Amt des Deutschen Reiches in direktem Berichts- und Auftragsverhältnis.

Die Hauptquelle über die Rechtsstellung des Kaisers gegenüber dem Ausland ist jedoch Artikel 11, dessen zweiter Satz mehr sagt, als alle die aus anderen Quellen vorausgeschickten Einzelheiten. Danach hat der Kaiser — und zwar er allein und ganz selbständig — das Reich völkerrechtlich zu vertreten. Insbesondere ist ihm demzufolge übertragen, im Namen des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, neben dem schon erörterten Gesandtschaftsrecht für das Reich. Er führt die ganze auswärtige Politik, in seiner Person konzentriert sich die deutsche Großmachtstellung.

Der früher erörterte Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten bedeutet keinerlei Einschränkung dieser kaiserlichen Gewalt. Eine solche liegt nur in den Genehmigungserfordernissen, welche nach Absatz 2 und 3 des genannten Artikels eintreten können:

1) Zur Erklärung des Reichskriegs — und einen andern Krieg gibt es für keinen Bundesstaat mehr — gehört dann bundesrätliche Zustimmung, wenn nicht ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten zuvor geschah. Die Theorie folgert meines Erachtens mit Recht: Ob ein Angriff vorliegt, oder nicht, hat lediglich der Kaiser zu ermessen. Denn wenn man das nicht einräumen wollte, müßte er immer den Bundesrat erst befragen, ob er einen Angriff anerkennt, und das kaiserliche Recht, seinerseits Krieg zu erklären, würde als materielles damit illusorisch. Man legt auch diese Gesetzesstelle zu eng aus, wenn man sie nur für das Bundesgebiet, nicht auch für die Schutzgebiete gelten läßt, die das Reich eben damals noch nicht gehabt. Die Idee ist vielmehr die: Wenn auf den territorialen Stand des Reiches ein Angriff erfolgt, soll der Kaiser die Waffe sofort und ohne weiteres handhaben können. Noch weniger bedarf er zu bewaffneten Demonstrationen der Zustimmung, auch nicht zur Mobilmachung (Art. 63 Abs. 4).

2) Der dritte Absatz des Artikel 11 handelt von den Staatsverträgen und sagt: Falls sie Gegenstände der Gesetzgebung des Reichs betreffen, so ist zum Abschluß die Zustimmung des Bundesrats, zur Gültigkeit die Genehmigung des Reichstags erforderlich. Die Verfassung unterscheidet also zwei Stadien. Man muß den

Bundesrat früh schon beiziehen zum Abschluß des Vertrags; tatsächlich geschieht es schon viel früher, nämlich zur Einleitung wichtiger Verhandlungen. Der Reichstag kann erst gefragt werden, — da es mit ihm, amtlich wenigstens, kein vertrauliches Benehmen gibt —, wenn die Sache im übrigen fertig ist. Die Doktrin baut zum Teil hierauf einen rechtlichen Unterschied, nämlich zu sagen: Ein Staatsvertrag des Kaisers, genehmigt vom Bundesrat, ist völkerrechtlich, aber nicht staatsrechtlich gültig, — erst wenn auch der Reichstag zustimmte, auch staatsrechtlich gültig. Ob man solche zweierlei Gültigkeit aufstellen kann, ist eine Kontroverse, die aber wenig praktische Bedeutung hat. Denn in allen Fällen behält man sich die Ratifikation der Staatsverträge vor und man erteilt sie nicht, ehe man die Zustimmung aller beteiligten Gewalten in der Tasche hat.

Die dargestellten Rechte des Kaisers als Monarch des Reiches nach außen ergeben in der Gesamtbetrachtung, daß er regelmäßig selbständig und allein die völkerrechtlichen Befugnisse übt, soweit die Gesamtheit berührt ist. Die einzelstaatlichen Gesandtschaftsrechte betreffen nur Angelegenheiten des Einzelstaats und sind häufigst nur von ornamentaler Bedeutung. Preußen, der mächtigste Einzelstaat, hat seine Diplomatie, mit einer erwähnten verschwindenden Ausnahme, in der Reichsdiplomatie aufgehen lassen. Diese hängt personell und sachlich nur von den Befehlen des Kaisers ab. Solche zivile Machtvollkommenheit ist ergänzt durch die militärische, indem die ganze Wehrkraft der Nation im Ernstfall dahinter steht. Die erörterten Genehmigungserfordernisse und die Schranken, welche das Budgetrecht auferlegt, engen den Kaiser nicht mehr ein, als es bei jedem konstitutionellen Monarchen in der auswärtigen Politik der Fall ist.

IV. Wir gehen nun über zu den Rechten des Kaisers als Monarch im Reich. Diese sind zerstreut auf verschiedene Teile der Verfassung und daher je am einschlägigen Ort zu erörtern. Hier im Abschnitt IV als bundespräsidiale Zuständigkeiten sind nur drei Dinge zusammengefaßt: die Hegung von Reichstag und Bundesrat, die Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze, die Ämterhoheit in bezug auf Besetzung der Reichsstellen. Darüber ist folgendes zu bemerken:

1) Ich gebrauche den Ausdruck „die Hegung des Bundesrats und des Reichstags", weil ich keinen andern zusammenfassenden

kenne, und bin mir wohl bewußt, daß die hegende Gewalt in unserm alten deutschen Gerichtsverfassungsrecht teils mehr, teils weniger und zum Teil anderes bedeutete. Ich will damit nur sagen, einmal daß der Kaiser dafür sorgt, daß diese Versammlungen tagen, begrüßt, in ihrer Dauer bestimmt, beschäftigt und heimgesandt werden. Sodann aber, daß dies ein formelles Ding ist und die Entschließungen, welche sie fassen, von ihm unabhängig sind, wohl aber schließlich unter dem Siegel seiner Autorität in die Welt gehen. Im Einzelnen ist zu sagen:

Artikel 12 legt dem Kaiser bei, den Bundesrat und den Reichstag zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen. In bezug auf den Bundesrat ist jedoch früher schon dargelegt, daß diese Bestimmungen obsolet sind, indem er als ständig versammelt gilt. Es findet daher eine alljährliche Berufung — wie im Artikel 13 vorgesehen — nur für den Reichstag statt, und insofern dieser Artikel davon spricht, daß der Bundesrat ohne den Reichstag berufen werden könne, ist er durch jene Kontinuität überboten. Ferner hat dieselbe den Artikel 14, wonach der Bundesrat berufen werden muß, wenn ein Drittel der Stimmenzahl es verlangt, tatsächlich gegenstandslos gemacht. Was dagegen die Auflösung und Vertagung des Reichstags angeht, so wären die formellen Rechte des Kaisers einem Mißverständnis ausgesetzt, wenn man nicht zweierlei materielle Erfordernisse daneben erwähnte, welche erst im folgenden Verfassungsabschnitt aufgestellt sind. Dort ist nämlich dem Reichstag das Recht gegeben, mitzureden in bezug auf seine Vertagung und sind bezüglich der Wiedereinberufung Pflichten gesetzt, worauf ich das nächste Mal kommen werde. Auch kann der Kaiser die Auflösung des Reichstags innerhalb der Legislaturperiode nicht ohne Zustimmung des Bundesrats vornehmen; anderseits vermag dieser keinen Mehrheitsbeschluß auf Auflösung wirksam gegen den Kaiser zu fassen.

Der Artikel 16 sagt, daß die Vorlagen an den Reichstag nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrats im Namen des Kaisers gemacht werden, wodann sie durch Mitglieder des Bundesrats oder durch besondere von letzterem zu ernennende Kommissarien vertreten werden. Seine formelle Seite gehört hierher, die materielle ist bei Erörterung der Gesetzgebungsgewalt und des Bundesrats schon erledigt.

Auch Artikel 17 hat vorwiegend formelle Bedeutung im ersten

Teil, soweit es heißt, daß dem Kaiser die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze zusteht. Materiell liegt darin zugleich das Prüfungsmoment, ob die Voraussetzungen des Zustandekommens erfüllt sind, wovon im vorigen Vortrag (bei Abschnitt VI 3) die Rede war. Bei der Herstellung der Gesetze spielt häufig der Druckfehlerteufel*) eine Rolle, so daß bei unserer außerordentlich stark entwickelten Gesetzgebung bereits eine Literatur darüber aus den Staatsrechtsbüchern zu ersehen ist. Auch das Reichsgericht hat sich schon damit befaßt, ja bei der Seemannsordnung wiederholte man die Gesetzgebungsprozedur wegen eines Druckfehlers. Dieser Teufel läßt sich meines Erachtens mit Laband nach dem Kernsatz kurieren: Wer den Fehler gemacht, muß ihn anerkennen. Der Druckfehler kann beim Reichstag in seinem Endbeschluß, beim Bundesrat im Beschluß über diesen, oder später in der kaiserlichen Ausfertigung und endlich in der Verkündigung im Gesetzesblatt liegen, welche zwar auf kaiserlichen Befehl, aber tatsächlich durch die Reichsbehörden geschieht. Kein Organ kann Fehler des andern verbessern und bei der Prüfung nach rückwärts müssen die später Handelnden die Verbesserung anerkennen. Ein geschickter Praktiker wird sich manchmal übrigens kurzerhand helfen, wenn er der allgemeinen Zufriedenheit sicher ist.

2) Was das zweite präsidiale Zuständnis, die Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze angeht, so hat zwar Seine Majestät der Kaiser eine direkte Anordnungsgewalt in den einzelnen Ländern nicht, sondern es muß gegebenenfalls den Einzelländern dargetan werden, daß ihr Vollzug dem Reichsgesetz nicht entspricht, mit der Aufforderung, dies zu ändern. Auch wenn der Einzelstaat nicht nachkommt, ist eine direkte Anordnung nicht möglich, sondern müßte zunächst die Bundesexekution nach Artikel 19 beschlossen werden. Dies geschieht durch den Bundesrat, die Ausführung ist dann kaiserliche Befugnis und Pflicht.

Sind zur Durchführung eines Reichsgesetzes weitere Normen nötig, so wären dieselben, wie bei Artikel 7 erwähnt, vom Bundes-

*) Druckfehler, welche nur eine Formwidrigkeit, z. B. ein überflüssiges h, enthalten, kann man ebensowohl ruhig stehen lassen als ohne Anerkenntnis ändern. Das obige bezieht sich nur auf solche von materieller Bedeutung. So war z. B. in der Novelle zum Krankenkassengesetz (1903) aus dem Krankengeld bis zur „Hälfte" des Tagelohns in § 21 ein solches bis zur „Höhe" desselben, also das Doppelte, im Druck geworden.

rat zu erlassen, soweit nicht ein kaiserliches Verordnungsrecht für die Materie hergestellt ist.

3) Das dritte präsidiale Recht ist die Ämterhoheit nach der Seite der Personalbesetzung. Zufolge Artikel 18 ernennt der Kaiser die Reichsbeamten, läßt dieselben für das Reich vereidigen und verfügt erforderlichenfalls deren Entlassung. Absatz 2 dieses Artikels ist in seiner praktischen Bedeutung durch das Reichsbeamtengesetz (1873) abgelöst. Er enthält Übergangsbestimmungen über die Rechte derjenigen, welche aus dem Landesdienst in den Reichsdienst treten. Übrigens will ich beifügen: Ein Landesbeamter, der Reichsbeamter wird, bekommt dadurch keine weitere Landesangehörigkeit dazu, etwa die preußische, sondern er bleibt lediglich Landeskind, wo er es bisher gewesen; auch der Wohnsitzwechsel ist unerheblich.

Das wichtigste Ernennungsrecht ist dasjenige in bezug auf den Reichskanzler und darum auch besonders in Artikel 15 erwähnt. Damit ist Seiner Majestät die ganze Reichspolitik, vorbehaltlich der Rechte des Bundesrats und des Reichstags, in die Hand gegeben. Er kann einen Kanzler ernennen und entlassen zu jeder Zeit. Es besteht kein Vorschlagsrecht des Bundesrats und auch kein indirektes Mitbestimmungsrecht des Parlaments. Hierin liegt ein wesentlicher Unterschied des konstitutionellen und des parlamentarischen Systems, bei welchem virtuell die Regierung ein Exekutivausschuß des Parlaments ist.

Das Verhältnis des Kaisers und der verbündeten Regierungen zum Reichstag ist überhaupt ein konstitutionelles und nicht mehr. Das heißt, der Regierungsfaktor ist darin eingeschränkt, daß er gewisse Dinge nicht tun kann ohne Genehmigung des parlamentarischen. Das parlamentarische Prinzip dagegen läuft darauf hinaus, die monarchische Gewalt zu zwingen, daß sie etwas tun müsse, wenn das Parlament es begehrt. Fürst Bismarck schon drückte diesen Gegensatz dahin aus, das konstitutionelle Prinzip zwinge manchmal ad non faciendum, aber nicht könne es ad faciendum zwingen. Der Regierungsfaktor sagt einfach, „ich tue es nicht", und dann bleiben die Dinge beim alten. Beim parlamentarischen Prinzip sagt man «le roi règne, mais ne gouverne pas». Das heißt, die formellen Herrscherrechte werden von der Krone geübt, aber die materiellen Entscheidungen gehören dem Parlament, der König hat höchstens ein Veto. Hiervon ist unsere deutsche Ent-

wicklung glücklicherweise befreit geblieben. Der Kaiser kann einen Reichskanzler ernennen, der gar keine Majorität hinter sich hat. Er kann ihn halten, wenn er sie verlor. Ein parlamentarischer Entscheid gegen ihn ist ohne weitere Umstände kein Demissionsgrund. Anderseits, wenn man die Dinge im tatsächlichen Licht betrachtet, muß man auch sich gegenwärtig halten, daß der konstitutionelle Staat, wie Jellinek sich mit Recht ausdrückte, der „Staat fortgesetzter Kompromisse" ist. Also man sucht sich in bezug auf das, was man tun und nicht tun will, möglichst zu akkommodieren, und das Spiel der Kräfte muß zeigen, wer im Einzelfall der stärkere Teil ist und besser operiert hat.

V. Damit sind wir gänzlich hinübergeleitet von der monarchischen Gewalt auf ihre Hilfsorgane. Ein wesentlichstes Stück jeden konstitutionellen Regiments sind die Minister, und rechtlich ist die ganze Politik auf sie gestellt zufolge der Unverantwortlichkeit der Krone. In der Richtung sagt auch Artikel 17: „Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers werden im Namen des Reiches erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit*) übernimmt".

Dieser vereinigt in sich dreierlei rechtlich verschiedene Funktionen: Er ist preußischer Stimmführer; aber für die preußische Stimmführung im Bundesrat nicht er, sondern lediglich die preußische Staatsregierung ihrem Landtag verantwortlich, niemals dem Reichstag. Zweitens ist er Präsident des Bundesrats. Er hat es aber nicht in der Gewalt, wie die Abstimmung ausfällt. Er ist also auch für die Tätigkeit des Bundesrats in keiner Weise verantwortlich, sondern hat nur dafür zu sorgen, daß Vorlagen, nur so wie der Bundesrat sie beschlossen, an den Reichstag gelangen.

Seine Verantwortlichkeit betrifft nur die dritte Funktion, nämlich als Reichsminister. Die Stelle, die ich verlas, hat die ganze Verfassung und unser ganzes politisches Leben im Deutschen Reich gegenüber dem ersten Projekt vollständig umgewandelt. Fürst Bismarck hatte die Absicht, daß der Präsident des Bundesrats lediglich

*) Über die Ministerverantwortlichkeit des Kanzlers im ganzen und einzelnen besteht mancher Streit in der Theorie. Der Stand derselben ist ersichtlich aus der neuesten Schrift über diese Materie: „v. Frisch, Die Verantwortlichkeit" ꝛc. (Berlin bei Häring 1904) S. 313 ff.

ein Präsidialgesandter sein solle, und die Verantwortlichkeiten nur von den Einzelregierungen gegenüber den Einzellandtagen tragen zu lassen. Durch einen Antrag des Abgeordneten von Bennigsen ist die Ministerverantwortlichkeit Gesetz geworden. Dies war der Schritt vom Mechanismus zum Organismus. Nicht in Funktionen einer unfaßbaren Maschinerie erfolgt unsere Entwicklung, sondern die Nation hat immer eine verantwortliche Person von Fleisch und Blut vor sich. Ich erachte es deshalb als bleibendes Verdienst von großer historischer Bedeutung, daß die nationalliberale Partei diese Umwandlung durchsetzte, welche auch zunächst die Folge hervorgerufen, daß Fürst Bismarck das vorher einem andern zugedachte Reichskanzleramt selbst übernahm.

Die verlesene Formulierung der Verantwortlichkeit ist übrigens zu eng. Denn nicht nur für die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers ist der Reichskanzler verantwortlich, sondern nach dem Wesen des Prinzips auch für seine eigenen Anordnungen und Verfügungen, sowie für diejenigen seiner auszuwählenden und zu überwachenden Vollzugsorgane, und nicht nur für Anordnungen und Verfügungen, sondern auch für Unterlassungen, insbesondere wenn ein Gesetz nicht richtig vollzogen wird, aber auch für Unterlassungen politischer Art, wenn das vom Nutzen des Reichs Erheischte unterbleibt.

Ja die Verantwortlichkeit hat sich noch weiter ausgedehnt in einer Weise, aus der man zugleich sieht, wie komplex die Erscheinungen des öffentlichen Lebens sind. In bezug auf die kaiserlichen Akte ist es ganz richtig, daß nur für Anordnungen und Verfügungen die Kontrasignatur vorgeschrieben ist. Man hätte wohl Thronreden und Proklamationen noch dazu nehmen können. Aber die Grenze der Verantwortlichkeit müßte die sein, daß sie nicht weitergehe als der Rechtsgedanke, auf dem alle Verantwortlichkeit beruht, nämlich auf der Möglichkeit vorausgehender Prüfung oder Verhinderung des Akts und der Versagung einer nötigen Kontrasignatur. Für Dinge, die man erst post festum erfährt, nicht prüfen, nicht beeinflussen könnte, heißt Verantwortung ein Unding. Die Praxis ist gleichwohl erheblich weitergegangen. Nämlich kaiserlichen Akten gegenüber, die weder verfassungsmäßig, noch verfassungswidrig sind, sondern außerhalb des in der Verfassung enthaltenen Rechtslebens stehen, daher auch keiner Kontrasignatur bedürfen. Dies sind persönliche Betätigungen, wie sie

jedem Reichsangehörigen zustehen und daher einem Reichsoberhaupt am wenigsten verwehrt sein können. Es bekundet sich darin die Bestrebung, ohne ministeriellen Mantel selbsttätig in der Öffentlichkeit politischen Einfluß und Aufklärung zu üben. Wer z. B. den Werdegang unserer Marine studiert, wird nicht verkennen, daß es Gebiete gibt, für welche eine solche monarchische Arbeit praeter constitutionem sehr befruchtend wirkte. Solche Akte haben sich stellenweise nun auch zu Zensuren anderer verfassungsrechtlicher Organe verdichtet. Ich erinnere z. B. an den historischen Fall, als zum 80. Geburtstag des Fürsten Bismarck der deutsche Reichstag es ablehnte, den ersten deutschen Kanzler zu beglückwünschen, und Seine Majestät in einem Telegramm an diesen Ausdruck gab der — gewiß nachzufühlenden — „tiefsten Beschämung über den Beschluß, mittelst dessen die Mehrheit des Reichstags sich mit dem Ehrbewußtsein des deutschen Volks in schroffen Widerstreit gesetzt" habe. Dies war keine Anordnung und Verfügung, sondern ein Urteil und auch dies nur auf dem moralischen Gebiet. Die ältere Theorie hat sich solchen Akten gegenüber leicht geholfen, indem sie sagte, sie seien nicht rechtserheblich und darum nicht in den Bereich des konstitutionellen Lebens zu ziehen. Allein die neuere Praxis des Reichstags ging dazu über, den Reichsminister auch über nicht kontrasignierte kaiserliche Akte zur Rede zu stellen; zugleich läßt sie, dem alten und allgemeinen konstitutionellen Brauch zuwider, die Person des Monarchen in die Debatte ziehen, was nur beklagt werden kann. Die einzige Voraussetzung, die bei solcher Änderung aufgestellt wurde, ist, daß die Rede des Kaisers im „Reichsanzeiger" veröffentlicht sei; es ist aber auch davon schon abgegangen worden.*) Diese Veröffentlichung, welche ein Kanzler allerdings, weil das Blatt unter seiner Verwaltung steht, verhindern könnte, ist offenbar etwas Sekundäres und einer Kontrasignatur nicht vergleichbar. Der „Reichsanzeiger" ist in seinem nichtamtlichen Teil, um den es sich hierbei handelt, einfach eine Zeitung. Gleichwohl hat sich unter diesen Verhältnissen die Praxis gebildet, daß der Kanzler auch in diesem Umfang der Verantwortung sich nicht entziehen will, weil es Mißverständnisse hervorrufen könnte. Und so hat sich dem konstitutionellen Prinzip entgegen — der Zustand heraus-

*) z. B. bei der Swinemünder Depesche, welche sich auf den bayerischen Landtag und dessen Ablehnung einer Position für Kunst im dortigen Budget bezog.

gebildet, daß die höchste Persönlichkeit des Reiches von einzelnen Abgeordneten im Parlament gewissermaßen angeklagt und da durch ein amtliches Organ verteidigt wird.

Die Verantwortlichkeit des Kanzlers ist als eine staatsrechtliche — dem Bundesrat wie dem Reichstag gegenüber — gemeint. Er ist freilich wie jeder Beamte auch zivil-, straf- und dienstrechtlich haftbar, aber darum handelt es sich hier nicht. Die staatsrechtliche*) Verantwortlichkeit ist nicht weiter ausgebaut. Es besteht kein Spezialgesetz darüber, keine parlamentarische Anklagebefugnis, kein Staatsgerichtshof. Sie gipfelt lediglich in der Pflicht, Rede und Antwort zu stehen, wozu übrigens der Modus der Interpellation nicht genügend sein würde, weil der Kanzler eine Interpellation nicht zu beantworten braucht. Der Zwang, die eigene Persönlichkeit und nach Umständen sein Amt einzusetzen, ist nach unsern heutigen Kulturverhältnissen ein stärkerer Rechtsschutz, als die Drohung mit einem formellen Verfahren, das fast nie anwendbar ist.

VI. Die Verantwortlichkeit kann vom Reichskanzler auch übergehen auf Stellvertreter. Ein Gesetz von 1878 schuf die Möglichkeit, zunächst daß ihm ein Generalstellvertreter beigegeben wird; das ist regelmäßig der Staatssekretär des Innern. Ferner ebenso können die Staatssekretäre der einzelnen Ressorts als ernannte spezielle Stellvertreter die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für ihren Dienstzweig tragen. Oder für den Einzelfall gesagt: Wer von ihnen die Kontrasignatur gab oder eine gesetzliche Obliegenheit zu erfüllen hatte, ist der Verantwortliche. Gleichwohl ist dieses Verhältnis nur ein solches, daß Laband mit Recht die Staatssekretäre als verantwortliche Unterminister bezeichnet. Denn sie stehen nicht in kollegialem Recht zum Reichskanzler. Sie sind seine Untergebenen, haben nach seinen Anweisungen zu handeln, und nur soweit er verhindert sein will, tritt eine Stellvertretung ein. Es ist daher auch als richtig anzuerkennen, daß ein Staatssekretär, wenn er zum Vortrag zu Seiner Majestät gesandt wird, so vorträgt, wie es ihm der Reichskanzler aufgetragen hat.

Die Frage der Schaffung von Reichsministerien habe ich

*) Daß die Verantwortlichkeit nicht bloß eine politische, sondern eine rechtliche sei, ergiebt sich mir schon aus dem Wesen der Kontrasignatur als eines Rechtsakts. Wo sie nötig ist, aber fehlt, ist der kaiserliche Akt ohne Rechtswirkung.

früher bereits gewürdigt und die Gründe dargelegt, warum der Schöpfer der Verfassung sie durchaus verwarf. Sie würden sowohl den Bundesrat in seiner ganzen Betätigung, als die Befugnisse des Kanzlers wesentlich einschränken und dazu führen, die Macht des parlamentarischen Faktors zufolge einer Reihe von Imponderabilien zu erhöhen. Den Anträgen des Reichstags in dieser Richtung ist daher nie eine Folge gegeben worden.

Neunter Vortrag.

Aufgabe und Zusammensetzung des Reichstags. Art. 20, 21.

I. Vom deutschen Reichstag handelnd, mit dem sich Abschnitt V der Verfassung (Art. 20—32) beschäftigt, muß ich zuerst nach rückwärts anknüpfen. Denn die Grundkompetenzen unseres nationalen Parlaments sind bereits bei Artikel 5 bezüglich der geteilten Gesetzgebungsgewalt und bei Artikel 17 bezüglich des parlamentarischen Kontrollrechts, als der Kehrseite der Ministerverantwortlichkeit, erörtert worden. Um die tatsächliche Entfaltung darzulegen, ist indes dem früher Gesagten noch folgendes anzufügen, zunächst bezüglich der Gesetzgebung:

Die Tätigkeit des Staates ist dem Inhalt nach dreierlei: Rechtssetzung, d. h. Aufstellung von Normen mit Zwangsgewalt; Rechtsprechung, also Anwendung der Rechtsnormen im Streitfall; Verwaltung, das ist die Fürsorge für Interessen. Die Gesamtheit dieser drei Tätigkeiten ruht im Staatsganzen, als dessen Träger zunächst die souveräne Gewalt, also die Gesamtheit der Bundesgenossen erscheint. Die Gesetzgebung an sich bietet keinen besonderen Inhalt, sondern ist nur eine der Formen, in welcher eine dieser drei Tätigkeiten ausgeübt wird, oder unter Umständen eine Form, in welcher selbst geschehen kann, was weder Verwaltung, noch Rechtsprechung, noch Aufstellung einer Norm ist. Wenn zum Beispiel in Artikel 29 gesagt ist, „die Mitglieder des Reichstags sind Vertreter des gesamten Volkes", so ist das keine Rechtsnorm, sondern bloß eine Mahnung, die Vertreter möchten sich nicht nach Kirchturms-, Klassen- und Berufsinteressen richten, sondern sie sollen das Ganze im Auge haben. Ein Beispiel für

ein rechtsprechendes Gesetz bietet der zweite Absatz des Artikel 76 der Verfassung, wo die Rede ist von Verfassungsstreitigkeiten in den Einzelstaaten; hier soll auf Anrufung des Bundesrats die Sache ausgeglichen, und wenn dies nicht gelingt, der Streit im Weg der Reichsgesetzgebung erledigt werden.

Verwaltungsakte in Form der Gesetzgebung bezeichnet die Verfassung insbesondere in den Artikeln 69 und 73, wo sie vom Budget, den Anleihen und den Garantiegesetzen spricht. Wenn z. B. im Budget bestimmt ist, es werden 100000 Mk. bewilligt für einen bestimmten Zweck, so ist das inhaltlich ein Verwaltungsakt, der nicht einmal die Staatsregierung zu positivem Tun verpflichtet. Sie braucht den Betrag nicht auszugeben, sondern hat damit nur eine Ermächtigung, über deren Grenzen jedoch sie nicht ohne besonders dringende und stichfeste Rechtfertigung hinausgehen darf.

Wie es Gesetze gibt, die nicht Rechtsnormen enthalten, so umgekehrt *Rechtssetzungen, welche nicht auf dem Weg der Gesetzgebung geschehen*. Mindestens insoweit — wir haben ja diesen Punkt früher schon erörtert — sind nämlich die sogenannten Rechtsverordnungen nach unserem Reichsstaatsrecht zulässig, als ein Gesetz zur Aufstellung materiellen Rechts den Verordnungsweg für genügend erklärt hat.

Demnach bedeutet die geteilte Gesetzgebungsgewalt, als eine Zumessung von Funktionen der Legislative an verschiedene Organe, folgendes: Für solche *Staatsakte, welche an die Form der Gesetzgebung gebunden sind*, gilt das Prinzip des Artikel 5, d. h. die Übereinstimmung von Bundesrat und Reichstag ist erforderlich. Stimmen die beiden Faktoren nicht überein, so kann nichts geschehen. Jeder Teil ist also in der Lage, ein non faciendum herzustellen. Beim konstitutionellen Regime dagegen ist das Parlament nicht in der Lage, ein Faziendum durch seinen alleinigen Willen herzustellen. Der beste Beleg für diesen letzten Satz ist die große Zahl solcher Initiativanträge des Reichstags, auf welche der Bundesrat schon beschlossen hat, keine Folge zu geben.

Was nun die *Abgrenzung von Gesetz und Verordnung* angeht, so ist es natürlich, daß ein Parlament immer die Neigung hat, die Legislative auszudehnen, die Verordnungsgewalt einzuschränken. Anstatt daß ich auf die früher gewürdigte Kontroverse weiter eingehe, wie Gesetz und Verordnung sich nach juristischem Erfordernis unterscheiden, will ich, zumal hier, wo ich nur von der

tatsächlichen Entfaltung spreche, nochmals andeuten: die Annalen des Reichs erweisen die Grenze als eine flüssige, und Verhältnisse von Macht und Konnivenz spielen neben den Rechtstheorien.

Was die Art angeht, wie das Parlament sein Genehmigungsrecht ausübt, so ist der regelmäßige Fall der: Man hat einen Entwurf vor sich liegen mit vielen Paragraphen und der Reichstag behandelt Punkt für Punkt. Er muß es aber nicht tun. Er kann auch einen ganzen Entwurf en bloc annehmen, wie er vom Bundesrat an den Reichstag gelangte, oder wie eine Reichstagskommission ihn umgestaltet hat. Die besten Gesetze pflegen die en bloc angenommenen zu sein, z. B. ist von unsern Reichsjustizgesetzen die Zivilprozeßordnung anerkannt das beste, — gemeißelt wie eine Statue, an der auch nicht ein Glied von dritter Hand verdorben ist.

Es gibt auch Mischformen, in welchen tatsächlich das geschieht, was zum Wesen des Gesetzes gehört, nämlich die Herstellung der Übereinstimmung beider Faktoren, aber in denen doch nicht die Gesetzesform gewählt wird. Das ist der Fall, wie neulich gesehen, bei der Genehmigung der Staatsverträge (Artikel 11, Absatz 3), ferner bei solchen Verordnungen, zu welchen der Reichstag zum voraus seine Zustimmung gibt mit der Bestimmung, daß später die Vorlage an ihn erfolgen muß. Hier handelt es sich immer um eine Stellungnahme en bloc. Denn er kann an einem Staatsvertrag, den das Deutsche Reich mit dem Ausland schloß, nicht nachträglich einzelne Stellen ändern, und wenn der Bundesrat eine Verordnung in zulässiger Weise erließ, nicht nachgängig den Inhalt modifizieren, sondern es ist ein Verhältnis «à prendre ou à laisser». Solche Vorbehalte sind übrigens auch in bezug auf kaiserliche Verordnungen und sind auch in der Form des Vorbehalts schon gemacht worden, daß auf Verlangen des Reichstags die Verordnung außer Kraft gesetzt werden müsse. Dann braucht sie nicht genehmigt zu werden, sondern gilt als stillschweigend genehmigt, bis der Reichstag sein Recht, die Außerkraftsetzung zu verlangen, ausübt.

II. Was zweitens die parlamentarische Kontrolle angeht, so ist eine Pflicht dazu nur gesetzt im Artikel 72 der Verfassung, wonach über die Verwendung aller Einnahmen des Reiches durch den Kanzler dem Bundesrat und dem Reichstag zur Entlastung jährlich Rechnung zu legen ist. Also das Parlament hat eine De-

charge auszusprechen und selbstverständlich vorher Kontrolle zu üben. Die Kontrolle wird tatsächlich aber weiter, und mit Rechtsbefugnis so weit ausgedehnt, als das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit geht, dessen Umfang wir neulich erörterten. Laband hat sogar gesagt,*) der Reichstag sei gewissermaßen ein öffentlich-rechtliches Rügegericht gegenüber den Verwaltungsbehörden. Insofern nämlich, als die Kontrolltätigkeit manchmal diesen Anschein annimmt, indem sie alles vor ihr Forum zieht. Aber nur den Anschein! Denn der Beamte hat nicht danach sich zu entscheiden, welche Anschauung der Reichstag hat, also auch sein Gericht nicht zu fürchten. Der Richter muß das Gesetz so anwenden, wie es nach seiner Überzeugung, unter sorgfältiger Beachtung der Präjudizien, gemeint ist. Der Verwaltungsbeamte ist selbst in der Auslegung des Gesetzes an die Weisungen seiner Oberbehörde gebunden. Irgend welches Mitbestimmungsrecht des Reichstags für die richterliche und exekutive Gewalt kann niemals aus der parlamentarischen Kontrolle abgeleitet werden. Tatsächlich verdichtet sich auch das „Rügen" sehr selten zu Beschlüssen des Parlaments. Meist ist es bloß ein Vorbringen von Anklagepunkten in der Rede einzelner Abgeordneter. Insbesondere, wenn je der erste Titel eines Ausgabebudgets und damit der Gehalt eines Ressortchefs zur Verhandlung kommt, wird man oft unwillkürlich an das bekannte Gesellschaftsspiel des Lästerstühlchens erinnert.

Die geschilderten parlamentarischen Befugnisse werden vom Reichstag allein ausgeübt. Denn er ist der einzige parlamentarische Faktor des Reichs. Die Gesichtspunkte, welche dem Bundesrat in einzelnen Hinsichten eine ähnliche Stellung wie im Oberhaus geben, reichen keineswegs durch, um ihn rechtlich zu einem solchen zu machen, wie früher dargelegt worden ist. Wir haben also ein Einkammersystem. Folglich fehlt die Möglichkeit, vom Reichstag beschlossene Entwürfe wieder mit Änderungen an ihn hinüberzugeben. Durch diesen Mangel entbehrt unser konstitutionelles Leben eines Korrektivs, welches die meisten Verfassungen darbieten. In diesem Mangel liegt zweifellos eine Quelle von manchen Unvollkommenheiten von Reichsgesetzen. Auch sind bei jenem System die politischen Stöße oft heftiger als bei einem Zweikammersystem.

*) Vgl. Laband, Staatsrecht I S. 283.

III. Nach diesen Anknüpfungen nach rückwärts an Artikel 5 und 17 kann ich in den Abschnitt V selbst eintreten, welcher viererlei enthält. Von den einzelnen Artikeln betreffen 20 und 21 die Zusammensetzung des Reichstags, 23—27 die einzelnen Befugnisse, mittels deren der Reichstag die geschilderten Grundkompetenzen verwirklichen kann, 22, 27 und 28 die Hauptgrundsätze seiner Geschäftsweise und endlich 29—32 die persönliche Stellung seiner Mitglieder. Der ganze Abschnitt ist nicht so originär wie der vorige, sondern gibt vielfach mit gewissen Abänderungen Bestimmungen der preußischen Verfassung wieder, was für die Auslegung von Bedeutung ist.

Anlangend die Zusammensetzung des Reichstags, steht die Wahlform im Vordergrund. Artikel 20, Absatz 1, sagt: „Der Reichstag geht aus allgemeinen und direkten Wahlen mit geheimer Abstimmung hervor". Daß das Wahlrecht auch gleich sei, ist weder hier noch in dem zur Ausführung erlassenen Wahlgesetz vom 31. Mai 1869 gesagt, ergibt sich aber aus letzterem. Unbekannt war zur Zeit der Verfassungsgebung das System der Pluralvoten, d. h. daß ein Wähler, welcher einen Überschuß an Bildung und Besitz über ein gewisses Mindestniveau hat, mit seiner Stimme mehrere Gewichte in die Urne legt. Unbekannt war umgekehrt damals auch das System der Progressivbesteuerung, welches neben die absolute Verschiedenheit der Leistung, auf welcher die Klassenwahlordnung in Einzelstaaten beruht, noch eine weitere, relative Ungleichheit der Leistung setzt. Doch kommen diese Punkte gerade dem Reich gegenüber nicht in Betracht, solange es nicht direkte Steuern hat, denn im wesentlichen ist nur bei diesen die Verschiedenheit der Leistungen in einen rechtlichen Bezug zu den Verhältnissen des Einzelnen gesetzt.

Das Wahlgesetz hat sehr leichte Bedingungen für die Wahlberechtigung gestellt. Der Wähler muß männlichen Geschlechts, mindestens 25 Jahre alt, momentan im Besitz der Reichsangehörigkeit und der bürgerlichen Ehrenrechte sein. Ausgeschlossen vom Wahlrecht sind nur die Bevormundeten im weiteren Sinn, Personen im Zustand des Bankerotts oder der öffentlichen Unterstützung. Das Wahlrecht ruht — es ist vorhanden, darf aber nicht ausgeübt werden, um Armee und Marine rein zu halten von politischen Strömungen — bei allen Personen des Soldatenstandes, so lange sie bei der Fahne sind. Selbstverständlich können die deutschen

Souveräne nicht wahlberechtigt sein; denn der Reichstag ist der Faktor, welcher den Regierungen gegenübergestellt ist und sie beschränkt.

Die Wählbarkeit kommt jedem zu, der wahlberechtigt ist, nur muß man schon ein Jahr wenigstens Reichsangehöriger sein. Auch bei ruhendem Wahlrecht ist man wählbar, es kann also auch ein Offizier Abgeordneter sein. Der Reichstag hat die hohe Ehre genossen, unsern großen Schlachtendenker, den Feldmarschall Grafen Moltke, längere Zeit als eines seiner fleißigsten Mitglieder in seiner Mitte zu haben.

Im ersten Entwurf war die Wählbarkeit der Beamten ausgeschlossen. Der preußische Richterstand stand in der Konfliktszeit meist in der liberalen Opposition, und Fürst Bismarck prägte auf seine formalpolitische Richtung den Ausdruck „Kreisrichterei". Aber auch die Verwaltungsbeamten liebte er im Parlament nicht, weil die Disziplin im Beamtenstand dadurch unter Umständen gefährdet werden kann; denn es ist eine heikle Wechselrolle, bald der Regierung mit der Autorität des Abgeordneten gegenüberzustehen, bald ihr Untergebener zu sein. Allein die Gesetzgebungstechnik erheischt auf Schritt und Tritt Juristen. Wenn man die Beamten ausgeschlossen ließ, stände ein Advokatenparlament als Folge vor der Tür. So kam denn Artikel 21 zustande, welcher zwei Dinge bestimmt:

1) „Beamte*) bedürfen keines Urlaubs zum Eintritt in den Reichstag". Nun liegt freilich auf der Hand, daß manche Reichs-, Staats- und Gemeindestellen in ihren Funktionen je nach Umständen außerordentlich gestört würden, wenn Vorstände oder manchmal auch Mitglieder davon in Reichs- und Landtage kämen. Die Praxis hilft sich: man läßt bei gewissen Ernennungen sich das Versprechen geben: daß der betreffende Beamte ein Mandat nicht annehmen werde. Ob das zivilrechtliche Folgen haben kann, liegt außerhalb unserer Betrachtung. Staatsrechtlich hat es keine. Wird ein solches Versprechen nicht loyal gehalten, so erweist es sich als imperfekt.

---

*) Was ein Beamter ist, sagt Art. 21 nicht, und es ist das Beamtenrecht in Deutschland außerordentlich vielgestaltig. Für die Reichsbeamten ist der Begriff indes durch das Reichsbeamtengesetz klargestellt. Was die Beamten in den Einzelländern angeht, so muß man die Territorialstaatsrechte im Einzelfall prüfen.

2) „Wenn ein Mitglied des Reichstags ein besoldetes Reichsamt oder in einem Bundesstaat ein besoldetes Staatsamt annimmt oder im Reichs- oder Staatsdienst in ein Amt eintritt, mit welchem ein höherer Rang oder ein höheres Gehalt verbunden ist, so verliert es Sitz und Stimme in dem Reichstag und kann seine Stelle in demselben nur durch neue Wahl wieder erlangen". Erhöhungen von Rang und Gehalt im gleichen Amt, das man innehat, sind damit nicht gemeint. Über die Frage, was im Einzelnen als *Berufung oder Beförderung* im Sinne des Artikel 21 gilt, hat sich durch die Arbeiten der Legitimationsprüfungskommission des Reichstags eine ausgiebige Präjudizienpraxis gebildet.

Zwar nicht in der Verfassung, aber anderweit geregelt ist

3) der zugehörige finanzielle Punkt. Es erheben sich nämlich die Fragen: Muß der beamtete Abgeordnete die *Stellvertretungskosten* tragen? Kann ihm für die Dauer der Abwesenheit ein *Gehaltsabzug* gemacht werden? Das Reichsbeamtengesetz von 1873 schließt beides aus. Auch von der einzelstaatlichen Praxis ist ziemlich allgemein zu sagen, daß die Übung der gleichen Anstandspflicht gesichert ist.

IV. So ist das *Wahlrecht im ganzen* beschaffen, und bei seiner Betrachtung muß man gewiß erkennen: es ist außerordentlich *weit ausgedehnt und frei*. Zur Wahlberechtigung wird nicht eine längere feste Ansässigkeit gefordert — jeder Deutsche ist wahlberechtigt, wenn er nur an dem Wahltag in Deutschland ist, und zwar an dem Orte, wo er gerade seinen Wohnsitz hat. Es ist keine direkte Steuerleistung nötig — die Tatsache genügt, nicht öffentlich unterstützt und nicht bankerott zu sein. Es besteht keine Abstufung in bezug auf Besitz, Bildung, Beruf u. s. w. — alle Deutschen sind gleich, der Reichste und der Niederste wählt mit vollständig gleichem Gewicht. Es findet keine Durchsiebung statt, weder in der Form der Wahlmänner, noch in der Form der Delegation der Einzellandtage, ein Gesichtspunkt, der einst in den Betrachtungen eine Rolle spielte — sondern wir haben die direkte Wahl in vollster Wirkung. Es besteht auch keine Wahlpflicht; — wenn in einem Wahlbezirk 100000 Wähler sind und 90000 davon streiken, so ist dies gleichgültig, es genügen diejenigen, die zur Wahl kommen. Es besteht auch keine Deklarationspflicht über die Wahl, — sondern das Recht, geheim zu wählen. *Überboten an Ausdehnung und Freiheit* könnte dieses Wahlsystem nur noch in zwei Richtungen

werden, nämlich statt des Alters von 25 Jahren die Volljährigkeit, also 21 Jahre, zu setzen — das ist ein bekanntes sozialdemokratisches Begehren, — und das Frauenstimmrecht einzuführen, das ist ein Begehren der Frauenrechtlerinnen. Über die einzelnen Eigenschaften des deutschen Wahlrechts sind noch folgende Bemerkungen zu machen:

Die Geheimheit befand sich ursprünglich nicht im Entwurf. Fürst Bismarck hat sie sein Leben lang bekämpft. Er hielt sie für undeutsch und unmännlich, Anonymität sei keine Empfehlung, und es habe jeder das Recht, zu wissen, wie sein Mitbürger denkt. Allein unter dem praktischen Gesichtspunkt betrachtet, bei den Abhängigkeitsverhältnissen des Lebens, ist nur die geheime Wahl eine vollkommen freie. Die Wahl mit Deklarationspflicht bringt alle Abhängigkeitsfaktoren zur vollen Auslösung. Die Entwicklung unseres Wahlrechts hat die Geheimheit in einem späteren Stadium noch verstärkt, nämlich durch das sogenannte Klosetgesetz von 1903. Danach hat jeder Wähler seinen Wählerzettel in einem verschlossenen Raum in einen verschlossenen Umschlag zu legen, und so dem Wahlvorsteher zu übergeben. Meines Erachtens folgt aus der Geheimheit der Wahl auch, obwohl es rechtlich nirgends besonders festgelegt ist, weiter, daß keine Zeugnispflicht darüber bestehen kann, wie man gewählt hat.*) Man ist zwar nicht verpflichtet, ein Geheimnis daraus zu machen, kann vielmehr jedermann sagen, wie man gewählt habe, und jeder kann als Zeuge darüber einvernommen werden, was ihm mitgeteilt ist. Aber wenn ich das Recht habe, geheim zu wählen, so kann ich nicht in einer Untersuchung als Zeuge gegen meinen Willen gezwungen werden, auszusagen, wie ich gewählt habe. Denn sonst würde mein Recht, darüber nach meinem Belieben zu schweigen, illusorisch.

Was die Allgemeinheit und Gleichheit des Wahlrechts angeht, so sind die historischen Gründe früher erörtert worden, unter denen dieses System zu uns kam. Es ist ein Stück des Frankfurter Programms vom Jahr 1849, und Preußen hatte im Kampf um den Wettbewerb der öffentlichen Meinung in Deutschland Österreich gegenüber sich auf den Standpunkt des allgemeinen, gleichen Wahlrechts gestellt und so sich festgelegt. Bei Konstituierung unserer neuen nationalen Gestalt 1866 und 1870/71 wollte auch Fürst Bismarck die weiteste Beteiligung der gesamten Nation an den

*) Vgl. meine Abhandlung im Gerichtssaal, Band 29 S. 361.

Entscheidungen über die Verfassung erzielen. Eine prinzipielle Frage war ihm die Wahlform überhaupt nicht, sondern eine Frage der Utilität und Erprobung. Insbesondere glaubte er anfangs auf partikularistische Strömung in Deutschlands Fürstengewalten rechnen zu müssen und dem gegenüber die elementare Zugkraft der Massen*) nötig zu haben; er bekannte dies später als Irrtum. Er glaubte auch, daß die monarchische Gesinnung in den breitesten Schichten der Bevölkerung weniger angekränkelt sei als in den Kreisen, welche zuvor in den zweiten Kammern der Landtage das große Wort geführt hatten. So erwartete er von der Demokratisierung des Wahlrechts konservativere Wahlergebnisse als bei einem Zensussystem, das der Bourgeoisie einen gewissen Vorsprung gibt.

Die praktische Bewährung dieser Berechnung ist in den Anfängen unseres Verfassungslebens auch wirklich eingetreten, solange ein unbeschränkt nationaler Zug vorherrschte. Aber mit dem Hervortreten wirtschaftlicher Bestrebungen von ganz auseinandergehenden Interessen bis zum Steigerungspunkt des sozialistischen Klassenkampfes, sowie bei dem Eintritt kirchenpolitischer Streitfragen hat sich das anders gemacht. Die Parteien, die dem Deutschen Reich zu Gevatter standen, sind insoweit zerrieben, daß sie für sich keine Mehrheit mehr stellen können. Bei der letzten Wahl im Jahre 1903 haben sogar die beiden konservativen Parteien zusammen nur noch 77, die nationalliberale 52 von 397 Plätzen erlangt. Die Mehrheitsbildung aber ist der realpolitische Angelpunkt allen konstitutionellen Wesens. Wer die Mehrheit bildet, wird am ersten einen mitbestimmenden Einfluß besitzen. Nach dem konstitutionellen System, im Gegensatz zu dem parlamentarischen, ist eine Regierung, welche sich ihrer selbst bewußt ist, zwar in der Lage, auch einer Mehrheit gegenüber standzuhalten; aber zu allen positiven Abschlüssen braucht sie die Mehrheit. Der Mehrheitsbesitz, also sich unentbehrlich zu machen, ist das Streben jeder Partei und unter jedem Wahlsystem. Sobald eine Partei die Pflicht hat, die Führung der Geschäfte zu übernehmen, wird sie dies zu einer

*) Merkwürdig bleibt, daß einem so großen Realpolitiker dabei wohl entging, daß bei einem auf die Massen gestellten Wahlrecht wichtigste Interessen gerade dorther, wo ihr Brennpunkt ist, unvertreten bleiben können. So sind die Hansastädte Hamburg und Lübeck von vier Sozialdemokraten jetzt vertreten, als von einer Partei, die mit den Potenzen der wirtschaftlichen Größe dort nur in Kampf steht.

positiven Tätigkeit stets geneigter machen, als eine Minoritätsstellung es kann; aber die Sorge um die Mehrheit kommt immer wieder in den Vordergrund. Fürst Bismarck hat die Ansicht bekundet, daß bei allen Wahlsystemen und allen Parlamenten die Mehrheit immer der Neigung unterliegen würde, „das Bedürfnis des Landes dem Bedürfnis gewählt zu werden unterzuordnen". Die Frage, ob ein Wahlsystem sich bewährt*), läuft also, allgemein und akademisch gesprochen, lediglich darauf hinaus: „Was hat man bei einem bestimmten Wahlsystem zu tun, um gewählt und wiedergewählt zu werden, und welches ist die Folge davon für den Inhalt der Gesetze und der Politik"? Diese Frage für unsere Verhältnisse zu beantworten, kann ich nicht unternehmen. Das würde mich aus der historisch-politischen Betrachtung, deren die Darstellung einer Verfassung nie entraten kann, in die Politik hineinführen.

Vom juristischen Standpunkt aus aber muß ich in bezug auf die Allgemeinheit des Wahlrechts einige Parallelen anführen. Wir haben die allgemeine Schulpflicht, eine allgemeine Wehrpflicht und die allgemeine Tragung der indirekten Abgaben, also auch eine gewisse Allgemeinheit der Leistungen.

V. Damit habe ich die Eigenschaften unseres Wahlrechts erörtert und kann zur Wahlvornahme übergehen. In bezug darauf finden sich die Bestimmungen aber nicht in der Verfassung, sondern im Wahlgesetz, dem dazu erlassenen Wahlreglement, und was den Schutz der Wahlfreiheit angeht, in dem Reichsstrafgesetzbuch.**) Deshalb beschränke ich mich, nur folgendes hervorzuheben:

Der Strafschutz engt die Wahlfreiheit jedenfalls nicht zu sehr ein. Laband***) gibt einen ergötzlichen Katalog von Dingen bei der Wahl, die nicht straffällig sind: Verbreitung von Lügen über den Kandidaten; Erregung phantastischer Hoffnungen; Versicherung, daß die Wahl eines bestimmten Kandidaten Gott wohlgefällig sei; Drohung mit dem Verlust von Dienst, Kundschaft,

*) Wer der verwandten Frage der Bewährung des deutschen Reichstags weiter nachgehen will, muß sich m. E. auf den Standpunkt der Vergleichung mit den Parlamenten der andern kontinentalen Großmächte stellen, nicht der Vergleichung mit unsern Einzellandtagen, und die Einzelfragen auf Sachkenntnis, Hingebung, positive Abschlüsse und persönliche Integrität richten. So dürften manche Vorurteile um so mehr schwinden, als eine Körperschaft, wenn man Mängel des sie jeweils bildenden Wahlsystems annimmt, diese nicht selbst verschuldet.

**) §§ 107—109, 339.

***) Vgl. Laband, Staatsrecht I S. 310, Anm. 7.

Miet- oder Pachtverhältnis. Man muß andererseits aber beachten, daß zu kräftige Wahlmanöver, auch wenn sie unter die Strafrechtsdrohungen nicht fallen, zu Wahlanfechtungen führen. Über solche entscheidet der Reichstag, da er über die Legetimation seiner Mitglieder nach Artikel 27 Absatz 1 der Verfassung selbst entscheidet. Findet er bei der Wahlprüfung, daß die Wahl auf einem formellen Fehler beruht oder daß eine nach dem Zahlenverhältnis erhebliche Beschränkung der Wahlfreiheit vorliegt, dann wird er die Wahl beanstanden oder kassieren müssen. Der Beanstandete bleibt aber auf seinem Sitz bis zur späteren Endentscheidung. Man hat es hin und wieder erlebt, daß ein solcher Abgeordneter fast eine ganze Session hindurch die Stimme ausgeübt hat und erst am Schlusse ausgeschieden wurde. Die Beschlüsse, die gefaßt worden sind, werden dadurch in ihrer Wirksamkeit nicht berührt. Die Entscheidung über die Gültigkeit der Wahl ist eine reine Mehrheitsentscheidung, und de lege ferenda dürfte das Verlangen der Theorie wohl berechtigt sein, daß ein Organ für richterliche Wahlprüfung eingesetzt werde. Denn die Versuchung für eine parlamentarische Mehrheit, besondere Gründe im Sinne der Mehrheit in einem bestimmten Fall zu finden, ist groß, und wenn auch der Versuchung nicht gefolgt wurde, bleibt doch seitens der Minderheit ein Vorwurf selten aus.

Eine Institution ist endlich des Zusammenhangs wegen noch hervorzuheben, die in Artikel 12 des Wahlgesetzes bestimmt ist, wonach zu einer wirksamen Wahl die absolute Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen gehört. Ist diese nicht erreicht, so findet eine zweite Wahl statt, und diese ist eine Stichwahl, d. h. es wird gestochen zwischen den zwei Kandidaten, welche die meisten Stimmen haben, — die andern Kandidaten kommen hier gar nicht mehr in Betracht — und wer dann das zweite Mal die absolute Mehrheit erhält, ist gewählt. Sind bei der zweiten Wahl gleiche Stimmen, so wird die Stimmengleichheit durch das Los überwunden. Dieses System hat die Folge der Wahlbündnisse von Parteien, die an sich weit getrennt sind. Es gibt selbst Ordnungsparteien, welche mit den Sozialdemokraten ein Bündnis eingehen. Solche Bündnisse geschehen häufig auf Gegenleistung in einem andern Bezirk. Es besteht daher eine Strömung, de lege ferenda die Stichwahl zu beseitigen und die relative Mehrheit genügen zu lassen. Die wirkliche Volksstimmung kann man wegen der unnatürlichen Zusammen-

schiebungen bei diesem System am wenigsten ersehen, — überhaupt kann sie auch nie sicher bei einem System ohne Wahlpflicht erkannt werden*) und auch da vielleicht nur in Verbindung mit Proportionalwahlen, welche die Möglichkeit der Stimmgebung nach eigenem Sinn wesentlich erweitern.

VI. Die Wahlkreiseinteilung führt uns auf die Verfassung selbst zurück. Für den Norddeutschen Bund war der Grundsatz aufgestellt: „Auf 100000 Einwohner ein Reichstagsabgeordneter". Das Wahlgesetz von 1869 maß demnach zu: Preußen 235, Königreich Sachsen 23, Schwerin 6, Hessen, Weimar und Hamburg je 3, Meiningen und Anhalt je 2 und allen andern Staaten je 1 Abgeordneten, und zwar auch dann, wenn das Staatsgebiet nicht 100000 Einwohner umfaßte. Denn man stellte als Grundsatz daneben auf, daß auch im kleinsten Bundesstaat wenigstens ein Abgeordneter zum Reichstag gewählt werden soll; nach der Herkunft ist jedoch dabei wählbar jeder Deutsche, denn jeder nach den allgemeinen Eigenschaften wählbare Deutsche ist wählbar in jedem Wahlbezirk ohne Rücksicht auf die einzelstaatliche Zugehörigkeit, die auch in der aktiven Wahlberechtigung ebensowenig eine Rolle spielt. Beim Hinzutritt der Südstaaten wurde nun Artikel 20, Absatz 2 der Verfassung, gefaßt, wie folgt: „Bis zu der gesetzlichen Regelung, welche im § 5 des Wahlgesetzes vom 31. Mai 1869 vorbehalten ist, werden in Bayern 48, in Württemberg 17, in Baden 14, in Hessen südlich des Mains 6 Abgeordnete gewählt, und beträgt demnach die Gesamtzahl der Abgeordneten 382". Es kamen aber später noch die 15 Abgeordneten für Elsaß-Lothringen hinzu.

Die Zahl der Abgeordneten, welche sonach insgesamt 397 beträgt, hat noch eine besondere Bedeutung durch Absatz 2, besagend: „Zur Gültigkeit der Beschlußfassung ist die Anwesenheit

*) Nach den letzten Reichstagswahlen (1903) hat Dr. Adolf Neumann-Hofer in der Schrift „die Entwickelung der Sozialdemokratie bei den Wahlen zum deutschen Reichstag" (Berlin bei Skopnik) auf Grund der Zusammenzählung der für jede Partei abgegebenen Stimmen von jeder behauptet, wieviel Sitze sie zu viel oder zu wenig habe, und unter anderm der Sozialdemokratie 126 statt erlangter 81 zugemessen, während das Zentrum 78 statt 100, die zwei konservativen Parteien 52 statt 77 haben sollten und so fort. Aber der Stimmenüberschuß der erstgenannten Partei beruht darauf, daß sie — was die andern unterlassen — Zählkandidaten auch in sicher ergebnislosen Bezirken aufstellt. In Wirklichkeit ist aus seiner Zusammenstellung nur der Koeffizient der letztmaligen Wahlbeteiligung erkennbar.

der Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder erforderlich". Es ist ganz einerlei, wieviel Sitze im Reichstag gerade frei sind, man hat sich immer nach der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder zu richten. Zur Gültigkeit eines Beschlusses sind also 199 Mitglieder nötig.

Die Zahl von 397 Mitgliedern entspricht nicht mehr dem früher gesetzten Verhältnis zu der Bevölkerungszahl. Nicht im ganzen und vielfach noch weniger für die einzelnen Wahlkreise. Wollte man aber eine Neuregelung der Gesamtzahl herbeiführen, so müßte sie wohl in einer Erhöhung der Grundzahl bestehen, auf welche ein Abgeordneter entfällt. Das Deutsche Reich hat jetzt 56 Millionen Einwohner und käme man also auf 560 Abgeordnete mit dem alten Satz von 1:100000. Dies ergäbe einen Monstrekörper, dessen Behandlung und Bewegungsfähigkeit außerordentlich schwierig wäre.

VII. Der also gewählte Reichstag pflegt als Volksvertretung bezeichnet zu werden. Die Verfassung sagt zwar vom einzelnen Abgeordneten, wie erwähnt, daß er Vertreter des ganzen Volkes sei, braucht aber einen korrespondierenden Ausdruck von der Körperschaft selbst nicht. Er hat auch keinen rechten Sinn, weil ihm ein juristischer Inhalt abgeht. Die Rechtspersönlichkeit des Staatsganzen ist nicht das Volk, sondern das Reich. Zum Volk gehören als oberste Glieder auch die Monarchen. Der Reichstag nimmt keinerlei Rechte namens des Volkes oder in dessen Auftrag vor. Er ist nur das Organ, durch dessen hin und wieder eintretende Neubildung die Volksgenossen im Gegensatz zu den Inhabern der Souveränität einen indirekt einwirkenden Einfluß auf die Reichspolitik nach der Idee nehmen können. Nach der Idee, denn in Wahrheit vermag dies meist nur ein Teil. Nicht nur, daß der Wähler mit der Wahl alle seine Rechte erschöpft und seiner angeblichen Vertretung gar nichts zu sagen hat, — sondern es ist auch klar, daß sein Wahlrecht nur da etwas bedeutet, wo für seine politische Ansicht Mehrheitschancen vorliegen; mag er ohne solche abstimmen oder sich passiv verhalten, es ist gleich bedeutungslos. Wer nicht zur siegenden Mehrheit gehören kann, wird die Repräsentatividee von Hause aus als eine innere Unwahrheit erkennen, und die Empfindung des Einzelnen hierüber wiederholt sich tausendfältig. Jedes System, welches nur den Wahlmehrheiten ein Destillationsprodukt gibt, fällt unter diese Erscheinung. Wohl wollte man in der französischen Re-

volution mit dem suffrage universel an Stelle ständischer Gliederung einen einheitlichen Volkswillen herstellen. Es kann dies aber immer nur eine Fiktion sein; denn er existiert überhaupt nicht, — es sei denn in wenigen Ausnahmefällen, in welchen die Gesamtheit oder auch nur eine überwiegende Mehrheit einen übereinstimmenden Willen hat. Und ist dies der Fall, so fragt es sich immer noch, ob die Mehrheit der Abgeordneten gerade denselben besitzt.

Aus dieser Auseinandersetzung ist jedoch keineswegs ein ungünstiges Werturteil über die konstitutionellen Einrichtungen zu schöpfen. Denn ihr Wert besteht überhaupt nicht in der Repräsentatividee, sondern darin, den Absolutismus der Staatsgewalt und dessen Schädlichkeiten auszuschließen.

Zehnter Vortrag.

Einzelbefugnisse des Reichstags und Stellung seiner Mitglieder. Art. 22 bis 32.

Wir haben letztmals die Grundkompetenzen des Deutschen Reichstags, d. h. seine Teilnahme an der Gesetzgebungsgewalt und seine Kontrollrechte, beleuchtet und stehen nun vor der Frage: „Welche Mittel sind dem Reichstag gegeben, um diese Grundkompetenzen zu verwirklichen"? Diese Mittel sind ihm durch eine Reihe von Einzelbefugnissen gewährt, und steht da voran sein Recht auf Tagung und seine Autonomie für seine inneren Verhältnisse. Die Einzelbefugnisse werden zweckdienlich betrachtet, indem wir tunlichst in der Legalordnung vorgehen:

I. Artikel 23 hebt zunächst hervor, daß der Reichstag das Recht hat, Gesetze vorzuschlagen; er braucht also kraft dieser Befugnis zur Initiative nicht erst einen Entwurf des Bundesrats abzuwarten, sondern kann auch seinerseits Gesetze durchberaten und dem andern Faktor dann vorschlagen, die „innerhalb der Kompetenz des Reiches" liegen. Die Praxis hat dies freilich dahin ausgelegt, daß zur Kompetenz auch die „Kompetenzerweiterung", welche stets eine Verfassungsänderung ist, gehöre. Artikel 78 verlangt im Reichstag selbst nicht einmal eine qualifizierte Mehrheit für Verfassungsänderungen. So ist es, wie Sie aus der Behandlung des Artikel 4 wissen, außerordentlich leicht, auf dem Initiativweg und zwar selbst bloß inzidenter zu einer Verfassungsänderung zu kommen.

Derselbe Artikel 23 erwähnt sodann das Recht des Reichstags, an ihn gerichtete Petitionen dem Bundesrat resp. dem Reichskanzler zu überweisen. Das Petitionsrecht ist dabei im Einzelnen nicht näher ausgestaltet. Man hat es also in seinem weitesten Begriff zu nehmen. Jeder im Reich, ja selbst vom Ausland ein Ausländer, kann an den deutschen Reichstag Beschwerden gegen die Behörden, Bitten auf Abänderung von Zuständen oder Gesetzen richten und Sache des Reichstags ist zu entscheiden, was er damit anfangen will. Er ist insbesondere nicht gebunden an den Grundsatz der Enthörung, d. h. eine Petition nur anzunehmen, wenn der Petent zuvor alle behördlichen Instanzen erschöpft hat. Auch binden ihn landesrechtliche Beschränkungen nicht; so kann z. B. nach dem Einzelstaatsrecht den Gemeinden verboten sein, Politik zu treiben, so daß ihnen nicht gestattet ist, in politischen Dingen Petitionen zu stellen. Dies bindet den Reichstag nicht; der Bundesrat wird es aber berücksichtigen.

Dieser hat nach Artikel 7 über alle Beschlüsse des Reichstags, auch über dessen Beschluß, eine Petition dem Reichskanzler zu überweisen, zunächst zu beschließen. Dies wird auch in der Praxis korrekt gehandhabt. Der Bundesrat hat es sonach seinerseits selbst bei diesem Fall in der Hand, ob er die Petition dem Reichskanzler überweisen will oder nicht.

Der Reichstag macht von dem Überweisungsrecht keineswegs einen allgemeinen Gebrauch, sondern geht über vielen Petitionen zur Tagesordnung über oder seine Kommission schon erklärt sie für ungeeignet zur Erörterung im Plenum. Es gibt in Deutschland so viele Quärulanten, daß die Petitionskommission eine wahre Leidensaufgabe in der Lektüre unfruchtbarer Vorstellungen zu bewältigen hat. Überweist der Reichstag eine Petition, so geschieht es in verschiedenen Formen. Die gelindeste ist „zur Kenntnisnahme" oder „als Material". Will eine Wirkung erzielt werden, so erfolgt empfehlende Überweisung, oder Überweisung mit einer Resolution.

Bei Artikel 23 war im Verfassung beratenden Reichstag auch ein Enqueterecht angeregt. Die verbündeten Regierungen gaben es jedoch nicht zu. Nach unserer staatsrechtlichen Auffassung wäre die Parlamentsenquete ein Eingriff in die Verwaltung. Man hat aber freie Mittel, um dem Reichstag gewünschte Kenntnisse und Gelegenheit zur Anschauung zu geben auf anderem Weg. Als z. B.

im Jahre 1903 das letzte Phosphorgesetz gemacht wurde, wünschte die Reichstagskommission, von Bereitung und Behandlung einer neuen Zündmasse Kenntnis zu nehmen. Da lud das Reichsamt des Innern sie zur Besichtigung der Ursprungsfabrik ein. Einer der großartigsten parlamentarischen Augenscheine, aus der Initiative des Regierungsfaktors, war die Nord-Ostseekanalfeier (1895); hier wurde dem gesamten Reichstag mittelst Einladung zu dem Feste das Zurückgebliebensein unserer Marine gegenüber den Schiffen anderer Großmächte gezeigt, und war dies ein wichtiger Hebel zu der Entwicklung unserer Gesetzgebung, um der Marine vorwärts zu helfen.

II. Nach den Artikeln 24—26 sodann, mit welchen die Artikel 12 und 69 zusammenzuhalten sind, hat der Reichstag ein Recht auf Tagung. Um zu verstehen, wie weit das geht und gemeint ist, muß man drei Begriffe unterscheiden: Legislaturperiode, Session und Sitzung:

1) Die Legislaturperiode ist die regelmäßige Dauer des Mandats der Abgeordneten und damit der Gesamtexistenz des Reichstags. Sie beginnt zu laufen von der Integralerneuerung des Reichstags;*) wollte man von der ersten Einrufung an rechnen, so läge darin die Macht der Regierung, welche früh oder spät einrufen kann, die Mandatsdauer zum Teil beliebig zu bestimmen. Die Legislaturperiode dauert gegenwärtig fünf Jahre. Man hat die Verfassung hierin 1888 geändert, die Legislaturperiode — damals von drei Jahren — um zwei ausgedehnt, weil die zu häufige Aufregung durch Wahlagitationen nicht wünschenswert ist und es immer eine gewisse Zeit dauert, bis ein parlamentarischer Körper sich einarbeitet. In dieser Beziehung sagt man scherzweise: Ein Parlament ist im ersten Jahr wenig dienlich, weil es noch unter dem Eindruck der Wahlen und gegenseitigen Kämpfe steht, — im letzten nicht, weil es auf die Neuwahlen hinzielt. In der Mitte ist die beste Arbeitszeit.

2) Die Session ist die Zeit von der Einberufung im Einzeljahr bis zum Schluß des Reichstags im Einzeljahr. Der Reichs-

*) Eine solche findet statt, sobald der Reichstag aufgelöst oder die vorige Legislaturperiode abgelaufen ist. Wer unter der Zeit innerhalb des Laufes einer Legislaturperiode nachgewählt ist, dessen Mandat dauert nicht etwa an sich 5 Jahre, sondern nur bis zum Ablauf der Periode, so daß Hauptwahl, Stichwahl und Nachwahl bis zum selben Endtermin wirken.

tag muß schon des Etatsgesetzes wegen, das in einjährigem Budget besteht, jedes Jahr berufen werden.

3) Die Sitzung ist das Zusammenkommen an einem Einzeltage.

Der Reichstag hat einen Anspruch darauf, daß er seine Legislaturperiode aushalten darf nur insoweit, daß keinem einzelnen Reichstagsabgeordneten das gültige Mandat entzogen werden kann. Aber die Legislaturperiode ist sofort zu Ende, wenn die Auflösung ausgesprochen wird. Diese kann der Bundesrat mit kaiserlicher Zustimmung verfügen. Es kann sogar sofort nach den Wahlen geschehen, ohne den Reichstag auch nur einmal berufen zu haben. Denn das Ergebnis der Wahl kann der Art sein, daß man sieht, es sei damit nicht zu kutschieren.

Die Dauer der einzelnen Session ist lediglich abhängig vom Zeitpunkt der Einrufung und vom Schluß des Reichstags, was beides eine kaiserliche Prärogative ist. Eine gesetzliche Minimaldauer gibt es nicht.

Im übrigen ist das Anberaumen, Vertagen und Schließen der einzelnen Sitzungen in der Session lediglich Sache des Reichstags selbst.

Wenn der Reichstag aufgelöst wird, so müssen nach Artikel 25 innerhalb einer Frist von 60 Tagen die Wähler, und innerhalb einer solchen von 90 der Reichstag selbst wieder versammelt werden. Ferner, die Prärogative der Vertagung der Session, wodurch der Reichstag für gewisse Zeit versammlungsunfähig wird, darf ohne Zustimmung des Reichstags nach Artikel 26 nicht über 30 Tage hinaus in der Anwendung ausgedehnt und auch während derselben Session nicht wiederholt werden.

Auf diese Weise sind die gegenseitigen Rechte der Krone und des Parlaments abgeschieden. Das Parlament hat also kein Selbstversammlungsrecht, d. h. es kann nicht ohne den Willen des Kaisers zusammentreten, versammelt bleiben oder die Session vertagen, sondern hat nur, wenn und solange es zur Session berufen ist, Sitzungen anzuberaumen. Ist die Session vertagt, so können die Kommissionen weiterarbeiten; ist sie geschlossen, dann tritt damit eine Cäsur ein: alle Arbeiten, soweit sie nicht die Enderledigung einer Sache darstellen, fallen in den Orkus hinab. Hat man ein so großes Werk vor sich, daß die Zeit für die völlige Durchberatung nicht reichte, so würde freilich der Verlust der geschehenen Arbeit und die Notwendigkeit, sie von neuem wieder auf-

zunehmen, nicht erträglich sein. In solchen Fällen, z. B. für Herstellung des Bürgerlichen Gesetzbuchs und des letzten Zolltarifs, hat man das Mittel gebraucht, durch ein Spezialgesetz zu bestimmen, daß die Kommissionen des Reichstags in der sessionslosen Zeit weitertagen sollen (sogenannte Zwischenkommissionen). Auf alle Fälle gibt es reichstagslose Zeiten in durchaus verfassungsmäßiger Weise, nämlich Zeiten, in welchen der Reichstag, der ja auf keine Kontinuität angelegt ist, nicht versammelt ist, ja auch solche, in denen gar kein Reichstag existiert,*) welcher versammelt werden könnte. Wenn nämlich der Reichstag aufgelöst ist, so sind alle Mandate erloschen und die Neuwahl kann erst stattfinden, wenn die Wahllisten gefertigt, innerhalb gewisser Fristen ausgelegt und geschlossen sind. Dies kostet erhebliche Zeit. Nach § 8 des Wahlgesetzes sind, wenn die Listen sogar auf den neuesten Stand gerichtet schon vorlägen, noch sieben Wochen hierzu nötig.

III. Artikel 27 sagt, daß der Reichstag die Legitimation seiner Mitglieder prüft und darüber entscheidet. Das haben wir früher schon behandelt. Ebenso ist ihm freigegeben, seinen Präsidenten, seine Vizepräsidenten und Schriftführer zu wählen. Diese Wahl des Bureaus ist eine ganz freie. Der parlamentarische Brauch geht aber dahin, daß die stärkste Partei den Präsidenten, die zweitstärkste den Vizepräsidenten stellt, u. s. w. Zur Zeit ist die stärkste Partei das Zentrum, und der Präsident gehört dieser Partei an. Die zweitstärkste ist die Sozialdemokratie. Der Vizepräsident gehört ihr nicht an, indem der monarchische Charakter des Reiches und der republikanische dieser Partei sich zur Zeit stark genug erwiesen, weder einen Versuch von der einen, noch von der anderen Seite zuzulassen, daß diese Partei die Vizepräsidentenstelle einnimmt, welche die persönliche Begegnung mit Sr. Majestät dem Kaiser zur Folge haben würde. Jene Partei bekundet noch heute ihren Republikanismus im Reichstag, indem sie sich entfernt, sobald ein Kaiserhoch ausgebracht wird, und es gibt keine Bestimmung, welche aus dem Protest gegen die Grundform des Staats eine Wirkung gegen die sich also Ausschließenden zieht.

Das Reichstagspräsidialamt ist in rechtlicher Beziehung statutarisch wohl ausgestattet. Dem Präsidenten steht die Leitung der Versammlung, die Handhabung der Geschäftsordnung, die Vertretung des Reichstags nach außen zu. Bezüglich der vorhandenen

*) Wegen der Konsequenz in bezug auf Notverordnungen s. oben S. 96 ff.

Bestimmungen entscheidet auch der Präsident für sich allein über die Auslegung, die er geben will, ebenso für Fälle des Mangels von Vorschriften und zwar zunächst endgültig, soweit nicht die Anrufung des Reichstags selbst als zulässig vorgesehen ist. Das Haus kann nur im Weg der Tagesordnung, nicht im laufenden Einzelfall, die Geschäftsordnung ändern. Die Präsidialgewalt erstreckt sich, wie früher erwähnt, nicht auf den Regierungsfaktor, den Bundesrat. Sie ergreift die Abgeordneten und das Publikum.

IV. Dieselbe Verfassungsstelle sagt auch, der Reichstag regele seinen Geschäftsgang und seine Disziplin durch eine Geschäftsordnung. Das ist insofern nicht ganz richtig, als die Verfassung selbst zwei wichtige Prinzipien des Geschäftsganges vorweggenommen hat, worüber natürlich im Weg der Geschäftsordnung des Reichstags nicht ändernd beschlossen werden kann; denn die Verfassung steht über der Geschäftsordnung und kann nur geändert werden durch Bundesrat und Reichstag zusammen, die Geschäftsordnung durch den Reichstag allein. Jene zwei Bestimmungen will ich daher vorwegnehmen, nämlich das Öffentlichkeitsprinzip und das Mehrheitsprinzip.

1) Über jenes sagt Artikel 22: „Die Verhandlungen des Reichstags sind öffentlich", erwähnt aber dann im zweiten Absatz doch implizite nicht öffentliche, indem es heißt: „Wahrheitsgetreue Berichte über Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Reichstags bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei". Demnach muß es auch nicht öffentliche Sitzungen des Reichstags geben. Dies bloß auf die Kommissionssitzungen, welche ihrer Natur nach dem Publikum gegenüber stets geheim sind, zu beziehen, ist gezwungen; denn eine Kommissionssitzung ist keine Sitzung des Reichstags, sondern die eines Ausschusses. In der Theorie ist die Zulässigkeit geheimer Plenarsitzungen bestritten, in der Praxis aber der Fall vorgekommen (Sitzung vom 17. März 1900). Wo das Wohl des Reiches unbedingt erheischt, daß ein Gegenstand geheim abgemacht werde, so muß es schon nach der Natur der Sache geschehen können, und ein solcher Vorgang ist auch dem europäischen Parlamentarismus sonst nicht fremd. Die beiden gesetzgebenden Faktoren waren darüber einig. Eine dem Bundesrat gegenüber geheime Sitzung des Reichstags kann es im Hinblick auf Artikel 9 nicht geben, die Geheimheit bezieht sich nur auf das Publikum. Eine andere Form der Geheimhaltung hat die Praxis geschaffen,

indem in den Sitzungen der Kommissionen hin und wieder Regierungsmitteilungen, namentlich in militärischen Fragen, erfolgen, mit der Vorausschickung, daß sie als geheime zu betrachten seien. Meines Wissens ist niemals und von keiner Partei dieses rechtlich nicht voll geschützte Gebot*) verletzt worden. — Anderseits ist das Prinzip der Öffentlichkeit der Verhandlungen, welches sich übrigens nur auf die Plenarsitzungen bezieht, durch den zweiten Absatz des Artikel 22 auf die straffreie Öffentlichkeit der Berichterstattung vom Innern des Sitzungssaals auf die Außenwelt ausgedehnt. Nun kann man im Reichstag vieles sagen, was außerhalb desselben die glatteste Anklage wegen Beleidigung, Aufreizung der Klassen, Widerstands gegen die Staatsgewalt, Entstellung von Tatsachen u. s. w. in sich schließt. Ein wahrheitsgetreuer Bericht darf dies gleichwohl weitergeben, und das Mittel wird im Parteiinteresse ausgenützt. Dinge, die nicht ursprünglich in der Presse gesagt werden können, erscheinen zuerst in einer Reichstagsrede und werden dann „wahrheitsgetreu" berichtet. In England und Nordamerika ist man nicht so weit gegangen, in solcher Weise auch Angriffe auf die Privatehre zu gestatten. Im übrigen besteht Einigkeit, die Bestimmung eng auszulegen; man bezieht sie nur auf Berichte, nicht auf andere Formen journalistischer Verwertung, nur auf die Verhandlungen als Ganzes, so daß nicht bloß einzelne Worte mitgeteilt werden dürfen, und nur auf Verhandlungen des Plenums, nicht der Kommissionen.

2) Was dann den Grundsatz der Mehrheit angeht, so sagt Artikel 28,**) Absatz 1: „Der Reichstag beschließt nach absoluter Stimmenmehrheit". Es muß also ein Abgeordneter mehr als die Hälfte der Anwesenden für eine Sache stimmen, wenn ein Beschluß zustande kommen soll. Das Stimmrecht ist nur persönlich auszuüben, das liegt in der Natur des Mandats. Es gibt ferner keine Stichstimme. Wenn die Stimmen gleich sind, ist die gestellte Frage nicht bejaht.

Nun sagt aber der zweite Satz des Art. 28 weiter: „Zur Gültigkeit der Beschlußfassung ist die Anwesenheit der Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder erfordert". Also mit andern Worten, wenn nicht 199 Mitglieder bei der Abstimmung

*) Vgl. R.-Str.-G.-B. § 92 Ziff. 1.

**) Betreffs des 1873 gestrichenen zweiten Absatzes dieses Artikels vgl. oben S. 48.

anwesend sind, so ist ein an sich zustande gekommener Beschluß ungültig. Wer sich der Abstimmung enthält, wird als anwesend mitgerechnet; denn er stimmt ab, wenn auch nicht materiell, so doch formell. Das bezeichnete Prinzip wird indes nicht so heiß gegessen, wie gekocht, und zwar zufolge der in der Geschäftsordnung enthaltenen Einzelbestimmungen über die Feststellung der Beschlußfähigkeit. Nach diesen wird die Beschlußfähigkeit immer vermutet, auch wenn das blödeste Auge das Gegenteil sieht.*) Man nimmt eben an, daß 199 Herren im Hause seien. Nur wenn von irgendeinem Abgeordneten die Beschlußfähigkeit bezweifelt wird, und zwar unmittelbar vor der Abstimmung, dann wird untersucht. Erklärt der Präsident, daß das Haus nach einstimmiger Ansicht des Bureaus beschlußfähig sei, so ist die Sache erledigt**); dies geschieht selbstverständlich nur in pflichtmäßiger Wahrheit. Tritt der Präsident der Meinung bei, daß Beschlußunfähigkeit bestehe, so wird usuell die Sitzung geschlossen, obwohl verfassungsmäßig weiterverhandelt, nur nicht abgestimmt werden darf. Im Zweifel findet eine Auszählung statt, deren Ergebnis das Weitere bestimmt.

Dieser Zustand ist nach zwei Richtungen hin lebhaft angefochten, nach der rechtlichen wie praktischen Seite hin:

a) Es wird vielfach in der Theorie behauptet, Beschlüsse des Reichstags seien auch dann ungültig, wenn 199 Mitglieder nicht anwesend waren, der Mangel aber nicht festgestellt wurde. Ich bin auch der Meinung, der Bundesrat, welcher ein Mitverhandlungsrecht hat (Art. 7 und 9) und für die Wahrung der Verfassung ein ebenso berufenes Organ ist, könnte nicht gezwungen werden, falls seine Organe die Beschlußunfähigkeit festgestellt haben, also ergangene Beschlüsse rechtlich zu respektieren; ein Konflikt in dieser Richtung ist aber nie erhoben worden. Noch weniger kann man ihm verübeln, wenn er in der politischen Abwägung gegenüber Wünschen eines beschlußunfähigen Hauses harthörig ist. Allein von dritter Seite, insbesondere vom Richter, kann ein Gesetz, welches auf einem solch mangelhaften Beschluß beruht, niemals als un-

*) In Wahrheit weiß man immer aus der Zahl der Hüte, welche in der Garderobe der Abgeordneten gezählt werden, wieviel Mitglieder im Hause anwesend sind, also zur Abstimmung durch die geordneten Zeichen in den Sitzungssaal wenigstens herbeigerufen werden können.

**) Vgl. Geschäftsordnung des Reichstags § 54.

gültig betrachtet werden. Denn wer kein Mitwirkungsrecht besitzt, kann ja den Mangel nie authentisch feststellen, und der Umstand, daß die Mitwirkenden nicht festgestellt haben, ob er vorliege oder nicht, kann keinen richterlichen Rügepunkt bilden, weil die Verfassung über die Feststellungspflicht nichts bestimmt. Wohl kann nicht durch die Geschäftsordnung ein verfassungsmäßig beschlußunfähiges Haus beschlußfähig gemacht werden; dies ist aber auch gar nicht der Fall, sondern die Verfassung selbst ist eine lex imperfecta, indem sie eine Feststellungspflicht nicht vorsah und regelte; und so öffnete sie dem Gebrauch das Tor.

b) Wenn nicht 199 Mitglieder anwesend, so hat die Minderheit es in der Hand, durch Antrag auf Auszählung die Arbeiten des Reichstags auf ihr unangenehmen Gebieten zu hindern. Ja, an der Grenze der Beschlußfähigkeit hat die Minderheit hin und wieder künstlich zu diesem Zweck schon die Beschlußunfähigkeit herbeigeführt, indem sie so viele Mitglieder einer Minderheitspartei absent machte, bis die Zahl unter 199 sank, und dann den Zweifel an der Beschlußfähigkeit erhob. Wenn beispielsweise das Haus selbst mit 278 Mitgliedern besetzt ist, also nahe gegen drei Viertel der Abgeordneten anwesend sind, so hat es bei heutiger Parteienstärke die Sozialdemokratie in der Hand, die Beschlußunfähigkeit herbeizuführen, wenn ihre Mitglieder außer dem Antragsteller das Haus verlassen. Es leuchtet daher ein, daß diese Bestimmung der Reform bedarf.

Ebenso aber wegen eines andern Grundes, welcher die Hauptursache des Absentismus im Reichstag und selbst großenteils der Abneigung mancher gegen ein Mandat ist. Die Parteien sind nicht in der Lage, den Schluß allzulang ausgedehnter Debatten gegen Minderheiten herbeizuführen, weil dazu ein Beschluß gehört und die Minderheit auszählen ließe. Auch eine Beschränkung der Redezeit gibt es, abgesehen von Geschäftsordnungsfragen, nicht. Viele Mitglieder sind aber, ganz abgesehen von der Kostenfrage, nach ihren Berufsverhältnissen nicht in der Lage, während lang sich hinziehender Sessionen immer anwesend zu sein. Nach den Gepflogenheiten anderer Parlamente ist es auch gar nicht sachlich für nötig zu erachten. So hat sich die Übung gebildet, daß das Gros der Parteien nur bei besonderen Anlässen einrückt und es einer kleinen Zahl Auserlesener überläßt, die Arbeit in den Kommissionen zu leisten, welche ohnedies nur wenige Personen be-

schäftigt, und dazu die lange Reihe fast täglicher, vielstündiger Plenarsitzungen über sich ergehen zu lassen.

In beiden Hinsichten wäre erheblich geholfen, wenn für minder wichtige Beschlüsse und für die vorarbeitende Lesung von Gesetzen das Haus stets oder auch bei einer bestimmten kleinen Präsenz beschlußfähig wäre und umgekehrt das Erfordernis der Anwesenheit der 199 beschränkt wäre auf die letzte Lesung der Gesetzentwürfe oder sonstige wichtige, endgültige Beschlüsse. Doch ist auch dann nicht zu erwarten, daß Gewohnheiten sich gänzlich ändern. Wohl aber würden gröbliche Auswüchse abgeschnitten werden.

V. Die Abstimmung selbst geschieht in verschiedener Form, was nur die Geschäftsordnung regelt. Am einfachsten ist die Akklamation, es erhebt sich kein Widerspruch. Sodann wird abgestimmt durch Aufstehen und Sitzenbleiben, was genügt, wenn das Bureau daraus eine klare Mehrheit ersieht. Mehr Zeit kosten die andern Formen, zunächst der sogenannte Hammelsprung. Es werden zwei Türen aufgemacht, eine Ja-Tür und eine Nein-Tür. Die mit „ja" abstimmen, gehen durch die eine, die mit „nein" abstimmen, durch die andere. Die höchste Form ist die namentliche Abstimmung, ursprünglich in der Weise ausgeführt, daß jeder einzeln aufgerufen ward und mit ja, nein, oder „ich enthalte mich der Abstimmung" antwortete. Das hat jeweils zu lange gedauert, und bei Gelegenheit der letzten Obstruktion half man durch die lex Aichbichler; nun werden zur namentlichen Abstimmung mit dem Namen versehene Stimmzettel in Urnen gesammelt.

Die Autonomie des Reichstags bezüglich des Geschäftsgangs ist nur eingeschränkt durch Mehrheits- und Öffentlichkeitsprinzip, im übrigen ist die Geschäftsordnung ganz Sache seiner Bestimmung. Mit dieser Befugnis zu freier Gestaltung besitzt er auch die Macht, einer Obstruktion zu begegnen und hierzu seine Geschäftsordnung nach Bedarf zu ändern. Er hat nicht nur das Recht, sondern auch die sittliche Pflicht dazu; denn ein zu öffentlichen Funktionen berufenes Organ muß sich vor allem seine eigene Handlungsfähigkeit zu erhalten suchen. Auf diesem Wege wurden 1902 die erwähnten Abstimmungskarten eingeführt und die Geschäftsordnungsdebatten zufolge des Antrags Gröber dahin eingeschränkt, daß das Wort zur Geschäftsordnung nach freiem Ermessen des Präsidenten erteilt oder nicht erteilt und die Redezeit zur Geschäftsordnung auf fünf Minuten beschränkt wird.

Über die Geschäftsordnung des Reichstags ist kürzlich eine interessante Schrift von Perels*) erschienen, welche den parlamentarischen Brauch, wie er bei uns üblich ist, genau beschreibt. Der Anschauung, daß auch die Observanz bindend sei, kann ich allerdings nicht beistimmen. Denn wenn sich Einer nicht daran kehrt, so fragt es sich, ob der Präsident das Herkommen handhaben oder anders verfahren will; dies ist wiederum dessen freie Sache. Man hat unter „Geschäftsordnung" in der Verfassung ein Statut, nicht einen Usus, verstanden, und ein solches ist auch geschaffen worden. Nachdem man sich anfangs mit der Geschäftsordnung des preußischen Abgeordnetenhauses beholfen hatte, wurde 1868 provisorisch eine eigene Geschäftsordnung des Reichstags beschlossen, die mit allerhand Abänderungen weiter gilt.

VI. Nachdem wir so die Stellung des Reichstags im ganzen erschöpft haben, ist noch die persönliche Stellung der Reichstagsabgeordneten zu erörtern. Die Verfassung gibt darüber vier Prinzipien: Art. 29 spricht aus, es gibt kein imperatives Mandat. Art. 30 sagt, daß die Berufsausübung straffrei ist. Art. 31 stellt gewisse Privilegien in bezug auf Strafälligkeiten der Abgeordneten außerhalb des Reichstags auf. Art. 32 spricht die Diätenlosigkeit aus. Sonstiges enthält die Verfassung nicht; insbesondere besteht kein von den Abgeordneten zu leistender Verfassungseid.

Die Bestimmungen haben zum Teil Bedeutung über die Dauer des Mandats hinaus. Das Mandat selbst kann auf fünf Arten erlöschen: durch Ablauf der Legislaturperiode, durch Auflösung des Reichstags, durch Niederlegung des Mandats, durch Verlust der Wahlfähigkeit, indem die Eigenschaften, die zur Zeit der Wahl vorhanden waren, wegfielen, und endlich durch Einrücken in höhere Ämter, wovon bei Art. 31 gehandelt wurde.

Was die einzelnen obigen Punkte angeht, so sagt der Art. 29 über die Natur des Mandats zunächst: „Die Mitglieder des Reichstags sind Vertreter des ganzen Volkes". Das ist nur ein Lehrsatz, kein Rechtssatz, — im Ziel, wie letztmals erwähnt, eine Mahnung an das Allgemeininteresse. In Wahrheit gibt es überhaupt kein „Mandat". Es ist niemand da, der einen Auftrag

*) K. Perels, Das autonome Reichstagsrecht, die Geschäftsordnung und die Observanz des Reichstags (1903, Berlin bei Mittler).

erteilt und ihn modifizieren könnte, und die gewählt haben, werden den der Urne Entsprungenen nur zum Teil als ihren Vertreter ansehen. Das Rechtsverhältnis des angeblichen Mandats ist eine Berufung zu öffentlicher Funktion in geordneten Formen, deren Einzelwirkung nicht voraussehbar ist, und welche zwischen dem Berufenen und denjenigen, welche seine Berufung verursacht haben, auch kein Rechtsverhältnis herstellen.

Der zweite Teil desselben Artikels sagt sodann, daß die Mitglieder des Reichstags nicht an Aufträge und Instruktionen gebunden sind. Er bestätigt also das eben Ausgeführte und hat wenigstens einen negativen Rechtsinhalt. Wenn also in Wahlversammlungen Versprechungen gemacht oder von den Komitees im stillen des Briefwechsels erfolgreich geschrieben worden ist: „wir wählen Sie nur, wenn Sie uns das und jenes versprechen", so sieht dies in gewissem Sinne wie Annahme eines Auftrags aus, — aber, wenn der Abgeordnete sich daran nicht kehrt, so hat es keine öffentlich-rechtlichen Folgen. Es kann freilich die tatsächliche Wirkung bringen, daß ihm die Fortübung des Mandats zu schwer gemacht wird, durch die Verstoßung aus seiner Partei oder durch ein Tadelsvotum von Wählerversammlungen. Rechtlich ist der Abgeordnete dagegen völlig unverantwortlich.

VII. Was das Privilegium der Straffreiheit nach Art. 30 angeht, so ist es so gefaßt: „Kein Mitglied des Reichstags darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufs getanen Äußerungen gerichtlich oder disziplinarisch verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden". Innerhalb der Versammlung wird ihm die Verantwortung durch die Disziplin des Hauses (Ordnungsrufe) vorgestellt. Das Privileg bezieht sich nur auf Abstimmung und Äußerungen —; Tätlichkeiten, die ein Abgeordneter gegen den andern vornehmen würde, wären gerichtlich verfolgbar. Die Äußerungen müssen in Ausübung des Berufs geschehen sein, d. h. im Plenum des Reichstags oder in den Kommissionssitzungen; was im Couloir oder im Restaurant des Parlaments geschieht, ist nicht einbezogen. Daß es heißt: „Gerichtlich oder disziplinarisch", soll nach jeder Richtung volle Freiheit gewährleisten, insbesondere auch dem Beamten, welcher Abgeordneter ist.

Was die Privilegien in Art. 31 angeht, so bitte ich zunächst

sich zu vergegenwärtigen, daß der zweite Absatz, der von der Schuldhaft handelt, antiquiert ist und daß ein vierter Absatz, den der Reichstag einst gewünscht hätte, fehlt, nämlich, daß die Strafvollstreckung einbezogen werde. Dies haben die verbündeten Regierungen nicht eingeräumt. Es handelt sich nur um zwei Dinge, im Absatz 1 um die Einleitung einer Strafverfolgung, im Absatz 3 um die Fortsetzung eines Strafverfahrens, also immer um den Prozeß bis zum rechtskräftigen Urteil:

1) Es kann nach Absatz 1 ohne die Genehmigung des Reichstags kein Mitglied desselben während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, außer wenn es bei Ausübung der Tat oder im Lauf des nächstfolgenden Tags ergriffen wird. Ist das geschehen, dann liegt eben ein eingeleitetes Strafverfahren vor, das unter Absatz 3 fällt.

2) Absatz 3 andrerseits handelt von jedem eingeleiteten Strafverfahren, einerlei, ob es im Lauf der Session oder vorher begann. Jedes Strafverfahren, also auch jede Untersuchungshaft eines Reichstagsabgeordneten wird auf Verlangen des Reichstags für die Dauer der Sitzungsperiode (Session) aufgehoben. Das Gleiche gilt auch von der bürgerlichen Zwangs- und Sicherungshaft. Der Reichstag hat die allgemeine Übung, alle Untersuchungen und Haften während der Sessionsdauer — also einschließlich der Vertagungen — zu inhibieren, und da diese manchmal auf einen ziemlich großen Zeitraum sich erstreckt, empfand man die Rückwirkung auf die Verjährung der Strafverfolgung. Man stellte deshalb durch eine Novelle zum Strafgesetzbuch fest, daß während der Wirkung solcher Inhibierung die Verjährung der Strafverfolgung ruht. Das ist die sogenannte lex Ahlwardt; der Name weist nicht auf den Autor, sondern auf die Persönlichkeit, in welcher die passive Veranlassung lag.

Aus dieser Umgrenzung der Privilegienbefugnis des Reichstags ergibt sich umgekehrt, daß die Staatsbehörden, ohne daß ein Bestimmungsrecht desselben bestände, gegen Reichstagsabgeordnete gesetzlich vorgehen können:

a) außerhalb der Sessionszeit unbedingt;

b) während derselben zur Einleitung der Strafverfolgung auf frischer Tat und zur Strafvollstreckung; auch kann dann das Strafverfahren bis zu einem Inhibitorium fortgesetzt werden, es ist

aber durch Dienstvorschriften die Benachrichtigung des Reichstags gesichert.

VIII. Art. 32 über die Diätenlosigkeit lautet: „Die Mitglieder des Reichstags dürfen als solche keine Besoldung oder Entschädigung beziehen". Keine Besoldung, d. h. kein Fixum zur Honorierung der Tätigkeit; keine Entschädigung, d. h. keinen Ersatz für Auslagen. Beides weder aus öffentlichen, noch aus Privatmitteln. Man hat in Preußen unter der Herrschaft des Allgemeinen Landrechts dies bis zu dem Maß durchgeführt, daß Privatzuwendungen konfisziert und dem Staat für verfallen erklärt wurden. Das Bürgerliche Gesetzbuch schließt dies sowie eine Rückforderung des Gebers aus, weil Geber und Empfänger sich in gleichem Rechtsverstoß befinden (§ 117); aber klagbar ist ein Vertrag auch heute nicht, welcher solche Zuwendungen verspricht. Staatsrechtlich genommen, stehen wir vor einer lex imperfecta; denn es finden keine staats- und strafrechtlichen Folgen der Umgehung statt.

Der Grundsatz, welcher den Abgeordneten außerordentlich hohe Opfer auferlegt und namentlich Fernwohnenden die Präsenz erschwert, ist nach zwei Richtungen durchbrochen:

1. Man hat den Zwischenkommissionen Diäten gegeben.

2. Im Jahr 1874 wurde für die Reichstagsabgeordneten freie Eisenbahnfahrt eingeführt für die Sessionsdauer, sowie für kurze Zeit vor- und nachher. Anfangs bezog sich dies auf alle deutsche Eisenbahnstrecken. Als einzelne Abgeordneten das Privileg zu Agitationsreisen ausnutzten, wurde es 1884 beschränkt auf die Reisen der Abgeordneten vom Wohnort nach Berlin und zurück.

Der historische Grund der Bestimmung der Diätenlosigkeit liegt in Auffassungen des Fürsten Bismarck.*) Er sah in der Versagung der Diäten ein den Eintritt Radikaler zurückdämmendes Gegengewicht gegen die Verbreiterung des Wahlrechts, ein Kompelle zu kurzen Sitzungsperioden, eine Vorbeugung gegen das Entstehen eines Berufsparlamentariertums. Er wollte die Leute damit in den Reichstag ziehen, welche nicht von Gehalt, Honorar und Kapital lebten, sondern mehr in Fühlung mit dem Volksleben ständen. Anfangs nicht unwirksam, hielt das Mittel in keiner dieser

*) Ausführlicher Rosin, Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre (München, Hirsch 1898) S. 33.

Richtungen vor. Allein angenommen, wir hätten Diäten von Anfang an gehabt, so ist sehr möglich, daß noch schneller und in gesteigertem Maß Radikalismus, lange Sessionen und jene Spezies hervorgewachsen sein würden, welche in der Verbindung von Mandat, Journalistik und Agitation den Lebensberuf sucht, ohne eigene praktische Betätigung.

Die jetzige Anwendung der Vorschrift ist eine eigentümliche. Bei den meisten Parteien besteht keine Fürsorge für Entschädigung der Mitglieder, außer dem Bestreben, durch ein gleichzeitiges Landtagsmandat mit Diäten nachzuhelfen; auch springen Parteimagnaten in Einzelfällen mit Leistungen ein. Die Sozialdemokratie hat sich dagegen ein Präsenzgeldersystem eingerichtet und scheint es jeweils für so viel Mann anzuwenden, als sie auf Deck haben will. Staatliche Diätengewährung würde also eine große Entlastung der sozialdemokratischen Parteikasse und wohl auch die Folge mit sich führen, daß diese Partei dann stets alle Mitglieder einruft.

De lege ferenda ist es eine alljährlich wiederkehrende Bestrebung des Reichstags, zu einer Änderung zu gelangen. Schon im verfassungberatenden Reichstag (1867) war es schwer, die jetzige Bestimmung durchzubringen, und sie blieb seitdem ein Beschwerdepunkt des Parlaments. Neben den Billigkeitsmomenten werden Kandidatennot, Absentismus, Länge der Sessionen als der Heilung durch Diäten bedürftig angeführt. Inwieweit die Gewährung nachhaltig abhelfen würde, ist übrigens recht zweifelhaft. Denn die Präsenz hängt außerdem ab von den Berufsverhältnissen, welche in manchen Ständen zwingender Natur sind, wichtiger als das Geldopfer, und bei den verschiedenen Parteien verschieden liegen. Auch pflegt nach den Erfahrungen, welche die Landtage bieten, ein Diätensystem an sich gewiß nicht abkürzend zu wirken. Mit Abänderung des Art. 28 Satz 2 würde mehr erreicht. Jedenfalls hätte für die Fragen, an welchen das öffentliche Wohl interessiert ist, die Diätengewährung ohne Reform des eben genannten Artikels keinen Wert.

Die gegenwärtige Bestrebung des Reichstags geht übrigens nicht auf Diäten im strikten Sinn (Gebühren für jeden Sessionstag der Körperschaft), sondern auf Anwesenheitsgelder (Gebühren für jeden vom einzelnen wahrgenommenen Sitzungstag). Indes würden solche eine nähere, nicht besonders würdige

Kontrolle nötig machen und ſich nach anderwärts gemachten Erfahrungen doch allmählich in Diäten wandeln. Pauſchquanta, hälftig bei Beginn und bei Schluß der Seſſion zahlbar, dürften gleichfalls erwägenswert ſein.

Mit der Erläuterung dieſes Artikels ſchließt die Lehre von den Reichsorganen ab, und werden wir uns von nun an mit den einzelnen Entfaltungsgebieten zu befaſſen haben, welche die Verfaſſung in den folgenden Abſchnitten für die Reichstätigkeit näher geregelt hat.

E. Einige Haupttätigkeitsgebiete des Reiches.

Elfter Vortrag.

Zoll- und Handelswesen. Art. 33 bis 40.

Die großen Sachgebiete der Entfaltung der Reichstätigkeit sind aus dem früher erörterten Art. 4 zu ersehen. Nur wenige davon erscheinen nochmals als Gegenstand besonderer Verfassungsabschnitte, und nur mit diesen wenigen haben wir, im Geleit der Verfassung weiter fortschreitend, uns nun zu befassen. Ihnen sind die acht Abschnitte VI—XIII gewidmet, welche sich mit Verkehrspflege, Wehrwesen, Finanzen und Rechtsschutz beschäftigen. Darunter regelt der sechste Abschnitt zunächst, den wir heute behandeln, das deutsche Zoll- und Handelswesen.

Dasselbe hat zwei Hauptgrundlagen: Die eine ist der Zollverein, welchen ich als einen geschichtlichen Baustein des Reichs bereits früher würdigte. Die andere ist die Kompetenzbestimmung in Artikel 4 Ziffer 2 der Verfassung, wonach das Reich zuständig ist für die Zoll- und Handelsgesetzgebung.

I. Zoll ist die Abgabe, welche staatlicherseits erhoben wird für die Zulassung der Einfuhr, Durchfuhr oder Ausfuhr eines Warengutes über die Staatsgrenze. Versetzen wir uns um hundert Jahre zurück, so ersehen wir Deutschland als klassisches Land der Schlagbäume. Wollte man z. B. eine Ware von Karlsruhe bis Darmstadt bringen, so mußte man sich bezollen lassen vor Bruchsal von dem Bischof von Speyer, vor Heidelberg vom Kurfürsten der Pfalz und vor Darmstadt vom Landgrafen von Hessen. Es bedeutete demnach einen immensen Fortschritt, als in der Zeit des alten Deutschen Bundes der Zollverein sich bildete, welcher außer Öster-

reich, Mecklenburg und den Hansastädten alle deutschen Staaten umfaßte. Das Wesen des Zollvereins besteht darin, daß die Binnenzölle abgeschafft wurden, die vereinigten Zollstaaten eine gemeinsame Grenze nach außen bildeten, an der einmal ein Zoll erhoben wird. Dann tritt die eingeführte Ware in den inneren Verkehr; man will und kann ihr nicht mehr ansehen, woher sie gekommen; sie ist damit zolltechnisch inländisches Gut geworden. Selbstverständlich war die Folge, daß auch alle Abgaben, welche unter einem andern Namen doch die Wirkung eines Zolles nach sich gezogen hätten, abgeschafft sein mußten. Denn die gesetzlichen oder vertragsmäßigen Zollsätze und Zollfreiheiten dürfen einzelstaatlich im Verhältnis weder zum Ausland, noch der Binnenländer unter sich geändert werden. Auch mußten die Staaten sich versprechen, nicht durch Exportprämien sich ihre Erzeugnisse auf den Hals zu schicken. Würde beispielsweise das Großherzogtum Baden für jede Flasche Kirschwasser 20 Pf. bei der Ausführung bezahlen, so wäre das eine Exportprämie; die Folge wäre, daß in andern Ländern die Produzenten um 20 Pf. hintendran wären.

Diese Grundsätze sind alle anerkannt, obwohl in der Verfassung nur weniges ausdrücklich wiedergegeben wird. Sie fließen aus dem Grundsatz, welchen Art. 33 an die Spitze stellt, daß Deutschland ein Zoll- und Handelsgebiet bildet, umgeben von gemeinschaftlicher Zollgrenze. War dies schon altes Recht vorher, so ist doch eine neue Konsequenz, die zur Zeit des Zollvereins nicht bestand, gezogen im Art. 54, daß nämlich die Kauffahrteischiffe aller Bundesstaaten eine einheitliche Handelsmarine bilden.

Der Grundsatz, daß es keine Binnenzölle gibt, oder — wie im zweiten Absatz des Art. 33 gesagt ist — daß alle Gegenstände, welche im freien Verkehr eines Bundesstaates befindlich sind, in jeden andern Bundesstaat eingeführt werden dürfen, erleidet — nicht formell, aber materiell — zwei Modifikationen:

1) Die eine ist in der Verfassung selbst enthalten und schließt sich an die eben genannte Stelle an. Es wird nämlich in Art. 33 fortgefahren: „und dürfen in letzterem einer Abgabe nur insoweit unterworfen werden, als daselbst gleichartige inländische Erzeugnisse einer inneren Steuer unterliegen". Die Zulässigkeit von Übergangsabgaben in dieser Beschränkung ist notwendig. Denn die Unmöglichkeit solcher würde die Folge eines Steuerprivilegiums

haben. Nehmen wir beispielsweise an: Es ist in einem deutschen Einzelstaat für jeden geschlachteten Ochsen eine Fleischakzise zu zahlen. Dies kann nicht auf die in der Viehzucht dieses Staats aufgewachsenen Tiere beschränkt sein. Denn sonst hätten die auswärtigen Produzenten einen Vorsprung. Doch sind im Zollvertrag für solche Übergangsabgaben einige Höchstsätze vereinbart.

2) Nicht in der Verfassung, sondern in den Zollvereinsverträgen ist eine zweite Ausnahme enthalten, welche sich auf die Gemeindebesteuerung bezieht. Für den örtlichen Konsum hat die Gemeinde, wenn das Innerstaatsrecht es gestattet, die Befugnis, Auflagen zu machen. Solche Auflagen wirken, soweit der Gegenstand importiert und schon mit einem Zoll belegt ist, als Zuschlag des Zolls. Das System solcher Gemeindezuschläge ist für gewisse Artikel und mit gewissen Grenzen vom Zollverein zugelassen und reglementiert worden. Doch findet sich im neuesten Zolltarifgesetz (1903) eine Bestimmung, vom Reichstag den verbündeten Regierungen aufgenötigt, wonach vom 1. Januar 1910 alles Gemeindeoktroi aufgehoben sein soll, soweit es sich bezieht auf Körner (außer zur Bierbereitung), Mehl und Brot oder auf Vieh, Fleisch und Fett. Es wirkte dabei der Gedanke, der entfernten Möglichkeit, daß die Zollerhöhungen des neuen Tarifs einzelne Lebensmittel verteuerten, ein verbilligendes Moment als Gegenwirkung zur Seite stellen. Daß es bei dieser Bestimmung verbleibt, ist freilich ungewiß. Denn die Gemeinden würden in ihren Finanzen einen schweren Stoß erleiden und bemühen sich vielfach, daß sie vor dem Jahre 1910 wieder beseitigt werde. Die praktische Folge der Aufhebung des Oktrois würde übrigens die erstrebte Verbilligung schwerlich sein. Vielleicht für die ersten Monate nach der Aufhebung! Dann aber sorgen Wirte, Bäcker und Metzger, daß allmählich der Preisabschlag eingeholt wird. Der angeblich entlastete Konsument wird nach kurzer Zeit für die Lebensmittel wieder soviel zu zahlen haben wie vorher und dazu noch eine erhöhte Gemeindesteuer leisten müssen; denn die Gemeinde muß für die Zuschläge, auf die ihr finanzielles System mitaufgebaut war, Ersatz finden.

II. Die Abschaffung der Binnenzölle ergab an sich wichtige finanzielle Folgen: Alle Staaten, die nicht an der äußern Grenze Deutschlands lagen, konnten zuvor durch Binnenzölle sich Einnahmen schöpfen. Sollten diese wegfallen, so mußte man die in-

wärts liegenden Staaten entschädigen. Es geschah, indem man sich zu dem weiteren Prinzip vereinigte: Sämtliche Zolleinnahmen des Zollvereins sind gemeinschaftlich (Art. 38). Also einerlei, wo sie erhoben werden, bilden sie eine gemeinschaftliche Einnahme aller Staaten, die am Zollverein beteiligt waren, beziehungsweise jetzt aller Reichsglieder. Die Verteilung erfolgt nach der Kopfzahl der Bevölkerung; also wenn Deutschland 56 Millionen Einwohner hat, und ein Einzelstaat hätte 5,6 Millionen, so bekommt er 10% aller Zolleinnahmen, gleichviel, ob er Grenzland oder Binnenland ist. Das ist die zweite Konsequenz des Zollvereins gewesen.

Die dritte war die, daß er dem Ausland gegenüber als eine Einheit in wirtschaftlicher Beziehung erscheint. Dadurch ist überhaupt erst eine gemeinschaftliche Wirtschafts- und Handelspolitik, sowohl fiskalisch als in bezug auf die Volkswirtschaft möglich. Man erhebt zwei Arten von Zöllen, Finanzzölle und Schutzzölle. Die ersten nur um des lieben Geldes willen; so z. B. den Teezoll, denn eine inländische Produktion von Tee ist unmöglich. An diesen Zöllen ist nur der Konsument, und zwar in negativer Richtung interessiert. Zölle dagegen, welche bestimmt sind, unsere Urproduktion oder Fabrikation zu erwecken oder zu heben, nennt man Schutzzölle. So ist z. B. durch den Zoll auf Kolonialzucker unser Rübenzuckerbau und die Zuckerfabrikation in Deutschland erst geschaffen worden. Ebenso wichtig wie Zollerhebungen kann nach Umständen eine zollbefreiende Politik sein, welche die Möglichkeit des Bezugs erhöht. Der Zollverein hat daher danach gestrebt, die Volkswirtschaft in Deutschland auch durch Freimachung von Lasten zu entfalten. In der Beziehung ist wichtig, daß bei seiner Gründung schon außer den Binnenzöllen alle Wasserzölle, Stapel- und Umschlaggelder beseitigt, die Zulässigkeit der Chausseegelder beschränkt wurde.*)

III. Die bleibenden Wirkungen des Zollvereins sind somit weithin ersichtlich. Seine fortdauernde Bedeutung erhellt auch aus Art. 40 der Verfassung, welcher sagt: „Die Bestimmungen in dem Zollvereinigungsvertrag vom 8. Juli 1867 bleiben in Kraft, soweit sie nicht durch die Vorschriften dieser Verfassung abgeändert sind und solange sie nicht auf dem in Art. 7, beziehungsweise 78 bezeichneten Weg abgeändert werden".

*) Vgl. Art. 54 der Verfassung. (Absatz 3 und 4).

Die Prüfung, wieweit solche Abänderungen vorliegen, bietet keine besonderen Schwierigkeiten, aber auch kein weiteres Interesse. Mit dem Vertrag vom Jahr 1867 sind in gleichem Maß auch die Verträge von 1833—1865 mit aufrechterhalten, indem dies in ersterem ausdrücklich steht. Die Bestimmungen der Verträge haben durch Art. 40 zugleich eine gesetzliche Basis erhalten. Was die künftige Abänderung angeht, so können drei Wege in Betracht kommen, je nach dem Inhalt der zu ändernden Norm. Der Artikel spricht von der Änderung nach Art. 7, also durch Verordnung oder einfaches Gesetz, und von dem Weg des Art. 78, also durch verfassungsänderndes Gesetz, das durch den Einspruch von 14 Stimmen oder schon des einzelberechtigten Staats scheitert, worin sich die Vertragsnatur noch offenbart. Nun hat schon einst der Abgeordnete Lasker mit Recht gefragt: wann ist der eine, wann der andere Weg gegeben? Da hat ihm Staatsminister von Delbrück erwidert, die Zollverträge enthielten teils administratives, teils Gesetzesrecht; im allgemeinen könne man sagen: Was im Schlußprotokoll steht, seien administrative Dinge, — also auf dem Verordnungsgebiet gelegen, was im Hauptvertrag selbst steht, Gesetzesrecht. Was von letzterem als einfaches Gesetzesrecht, was als Verfassungsrecht sich charakterisiert, ist heute noch kontrovers. Doch wird man als Verfassungsrecht nur anzusehen haben, und zwar aus inneren Gründen:

1) soweit im Zollvertrag Bestimmungen getroffen sind, die an sich über die Zuständigkeit der Reichsverfassung hinausgehen, also insbesondere Bestimmungen über das einzelstaatliche oder kommunale Besteuerungsrecht;

2) Bestimmungen, welche die Rechte von Einzelstaaten gegenüber der Zollvereinsgesamtheit abgrenzen.

IV. War bei der Reichsgründung der Zollverein von der Vergangenheit her die Grundlage des deutschen Zoll- und Handelswesens, so ist für die fernere Entwicklung als Grundlage der Artikel 4, Ziffer 2, der Verfassung anzusehen, dahingehend, daß der Reichslegislative und dem Aufsichtsrecht des Reiches unterstehen: Die Zollgesetzgebung, die Handelsgesetzgebung und die Gesetzgebung über die Reichssteuern, also drei Gebiete. Dabei sind aber Besonderheiten für die Zoll- und Steuergesetzgebung zu erwähnen, von welchen die Handelsgesetzgebung im engern Sinn nicht mitbetroffen ist. Sie wissen, meine Herren, aus der Erörterung

des Art. 4, daß das Gesetzgebungsrecht des Reichs und der Einzelstaaten regelmäßig insoweit konkurriert, daß der Einzelstaat in Dingen, die der Reichskompetenz überwiesen sind, fortfahren kann, Gesetze zu machen, solange das Reich nicht durch wirkliche Gesetzestätigkeit die Materie an sich zieht. Anders ist es aber für das Zollwesen und für die Regelung derjenigen Steuern, welche im Art. 35 der Verfassung erwähnt sind, nämlich auf Tabak, Branntwein, Bier, Salz, Zucker und Syrup. Hier ist das Gesetzgebungsrecht des Reiches ein ausschließliches. Der Einzelstaat kann also, soweit nicht Reservatrechte eingreifen, überhaupt kein Gesetz mehr auf diesem Gebiete machen. Eine zweite Besonderheit ist die, daß nach Art. 5 Absatz 2 und nach Art. 37 dem Bundespräsidium, also der Krone Preußen, ein Vetorecht eingeräumt ist, sowohl gegen Gesetze als Verordnungen, welche das Zollwesen oder jene genannten Verbrauchssteuern bezüglich ihrer jeweils bestehenden Normen oder Einrichtungen ändern würden. Man ersieht hieraus zugleich, für wie wichtig man jene wirtschaftlichen und finanziellen Grundlagen schon im Zeitpunkt der Reichsgründung erachtet hat.

Was nun einzelne Gebiete angeht, so hat das Reich von seiner Befugnis zunächst der Zollgesetzgebung ziemlich reichlich Gebrauch gemacht. Man kann zwei Arten von Zollgesetzen unterscheiden. Die eine, stabiler Natur, reguliert die äußere Ordnung des Zollwesens, also die Art und Weise, wie die Zollverwaltung und ihr Betrieb eingerichtet ist, das Zollstrafrecht, die Zollstatistik, die für Erkennung der Ein-, Durch- und Ausfuhr wichtig ist. Die andere Gruppe betrifft das Tarifwesen, im Inhalt periodisch wechselnd, bei dem man immer den Puls der Zeit halten muß. Hier sind zu unterscheiden der Zolltarif als autonomes Gesetz und die Vertragstarife. Was Deutschland für sich allein festsetzt, als von jedem Artikel zu erhebend, ist zunächst Gesetzesrecht, aber nur in Wirkung, solange wie nicht durch Verträge dem einen oder dem andern Staat eingeräumt wird, daß die von ihm herkommenden Güter nur einem niederern Satz unterworfen seien. Das System der Zollverträge besteht in der gegenseitigen Konzession von Minderungen der gesetzlichen Sätze. Wenn beispielsweise auf einem Tier 20 Mark Einfuhrzoll für Passierung der deutschen Grenze stehen, so ist es das Bestreben Tiere züchtender Länder, welche solche an uns absetzen könnten, durch

einen Vertrag die Einfuhr zu erleichtern, also den Zoll zu ermäßigen. Natürlich geschieht dies nur für Gegendienste. Mit andern Worten, ein gesetzlicher Zolltarif ist regelmäßig nach heutigen Verhältnissen die Platte, auf welcher der Braten der Handelsverträge angerichtet werden soll. Man macht den autonomen Tarif weniger um seiner selbst willen, weil man der Hauptsache nach mit den andern Staaten ein Vertragsrecht erstrebt, sei es mit eingehenden Vertragstarifen oder mit der gegenseitigen Zusicherung der Meistbegünstigung, d. h. nicht schlechter als der bestbehandelte Staat gehalten zu werden. Man sucht im autonomen Tarif die Zölle tunlich zu erhöhen, damit man eine gewisse Marge zur vertragsmäßigen Erniedrigung hat, dabei Konzession gegen Konzession gedacht. Umgekehrt können auch Zollerhöhungen gegenüber dem gesetzlichen Normalrecht zu Repressalien beschlossen werden. Die Verhältnisse gegenüber den Einzelländern, deren jedes zudem seine eigene Zollpolitik treibt, sind außerordentlich verschieden gestaltet. So ist beispielsweise Nordamerika unser größter Lieferant, England unser größter Abnehmer; aber Artikel für Artikel von Waren liegen für Import und Export, Land für Land, die Dinge verschieden, und hierin besteht eine Hauptschwierigkeit der Zollgesetzgebung.

Man fing ein neues Gesetzessystem der Zölle bei uns an für den jüngsten Tarif. Bisher hatte ein gesetzlicher Tarif für jeden Artikel nur einen Satz. Nun ging man über zum Doppeltarif, nicht allgemein, aber für eine Reihe hauptsächlichster Erzeugnisse der Landwirtschaft. In der Absicht eines größeren Schutzes der letzteren geschah es. Für diese Artikel bestehen nun je zwei gesetzliche Zollsätze zu gleicher Zeit, ein Minimalzoll und ein Maximalzoll. Der Maximalzoll tritt ein, soweit kein Vertrag mit dem Land der Provenienz einer Ware geschlossen wird. Der Minimalzoll will dagegen die Regierung binden, beim Vertragsschluß nicht unter seinen Satz herunterzugehen. Er schränkt also die Bewegungsfreiheit der verbündeten Regierungen ein.*) Den Gesetzgeber kann er nicht binden, denn ein Gesetz ist abänderlich. Wenn

*) Die Formulierung im § 1 des Zolltarifgesetzes von 1902 lautet: „Die Zollsätze des Tarifs sollen durch vertragsmäßige Abmachungen nicht herabgesetzt werden in Tarifstelle ꝛc." Wegen dieser nur instruktionellen Fassung wurde oben nicht von Beschränkung der Vertragsbefugnis, sondern nur der Bewegungsfreiheit gesprochen.

auf Grund der Minimaltarife, deren Wirkung abzuwarten bleibt, Handelsverträge nicht ausreichend abgeschlossen werden könnten, so würde, falls man auf solche nicht verzichten will, nichts übrig bleiben, als zur Änderung zu schreiten. Diese könnte aber auch geschehen implicite durch Genehmigung von Verträgen selbst, welche einen Minimalzoll unterschreiten.

V. Was sodann den Handel angeht, so ist er bei allem Zollwesen außerordentlich interessiert, weil von dessen Gestaltung Möglichkeit und Nutzen des Bezugs und Absatzes, sowie Preisbildung und Konkurrenz abhängen. Ganz wesentlich ist für ihn, über diese Punkte auf Jahre hinaus vorauszusehen. Er wird also immer den Wunsch langfristiger Handelsverträge haben. Ferner ist ihm wesentlich eine volle Klarheit der Zollgesetze. Hierin blieb manchmal etwas zu wünschen übrig, nicht nur bezüglich des Auslands. Auch in Deutschland klagte man, daß die Auslegung, welche die „Zöllner" den Bestimmungen geben, unter Umständen ganz anders ausfalle, als man geglaubt. Hiergegen abhelfend hat der Bundesrat die neue Einrichtung geschaffen (Beschluß vom 20. Januar 1898*) einer Zollauskunftei: Wer importieren will, kann bei der für die Einfuhrstelle direktiven Zollbehörde zuvor genaue Auskunft im Einzelnen begehren, wie verzollt wird. Diese bindet für eine gewisse Zeit in bezug auf Fälle der vorgelegten Art, so daß der Importeur Überraschungen nicht mehr ausgesetzt ist.

Der Abschnitt VI der Verfassung trägt zwar die Überschrift „Zoll- und Handelswesen", aber für den Handel selbst gibt er keine Bestimmung. Auch ist das Gesetzgebungsrecht, das im Artikel 4 dem Reich für den Handel eingeräumt ist, weniger gebraucht worden. Wechselordnung und Handelsgesetzbuch**) waren schon unter dem alten Deutschen Bund geschaffen. Das Reich hatte also nur Spezialgesetze***) zu erlassen, von welchen aber einzelne beim Handel selbst, der den genannten älteren Codices stets Anerkennung zollte, zum Teil als verfehlt empfunden werden. Insbesondere bei dem Börsengesetz von 1896 erwies sich bald, daß es in der Tat reformbedürftig ist.****) Der betrübende Rückgang mancher land-

*) Zentralblatt des Deutschen Reichs 1898 S. 84.

**) Dasselbe wurde bei Schaffung des Bürgerlichen Gesetzbuchs umgearbeitet.

***) z. B. Depotgesetz, Hypothekenbankgesetz, Gesetz über unlautern Wettbewerb, Gesetz über die gemeinsamen Rechte der Inhaber von Schuldverschreibungen, Börsengesetz.

****) Vgl. Denkschrift des Zentralverbandes des deutschen Bankgewerbes, Dezember 1903.

wirtschaftlichen Betriebe hat da und dort eine gewisse Gespanntheit agrarischer Ansichten gegenüber Handel und Industrie erzeugt, während wirklich zu einer Gegnerschaft der Erwerbsstände untereinander schlüssige Gründe fehlen. Unter diesen Einflüssen erwuchs die Neigung, Rezepte für einen fremden Stand zu verschreiben, und drang bis in die Legislative vor. Mißerfolge sind dabei natürlich.

Das Reich hat zwar keine besondere Handelsverwaltung. Aber verschiedene Reichsstellen dienen der Entfaltung desselben. Auf die Entwicklung von Arbeit, Produktion und Absatz, auch auf die statistische Erfassung dieser Verhältnisse wird ein wachsames Auge gelegt. Besonders aber ist die diplomatische und konsulare Beamtung Deutschlands im Auslande unter der Leitung des Auswärtigen Amts rührig, um dem deutschen Unternehmungsgeist und den Interessen unseres Kapitals Anregung, Schutz und Förderung auch im Wettbewerbe außerhalb unserer Grenzen zu geben. War es einst die Hauptaufgabe einer völkerrechtlichen Vertretung, dynastische Interessen im Ausland zu pflegen, so wandelte die Neuzeit dies völlig. Das Ringen der Völker selbst ist ein weltwirtschaftliches geworden und Deutschland auf eine rege Beteiligung hierfür angewiesen, weil es mit der wachsenden Bevölkerung neben seiner Eigenschaft als Agrarstaat zugleich ein mächtiger Industriestaat geworden ist.

VI. Für die Gesetzgebung über Reichssteuern ist vorauszuschicken, daß eine Zoll- und Handelspolitik in bezug auf Tabak, Branntwein, Bier und Zucker nicht möglich wäre, wenn man sich nicht über die inländische Besteuerung dieser Artikel geeinigt hätte. Es ist daher kein Zufall, daß der Artikel 35 in diesem Verfassungsabschnitt mit lauter Steuern hereinschneit, anstatt daß sie beim Finanzwesen ständen. In dieser Erkenntnis wurden auch bald Tabak-, Salz- und Zuckersteuer zu Reichssteuern gemacht. Bei der erstgenannten besteht zwischen Nord und Süd stets ein Gegensatz. Länder, die keinen Tabak produzieren, wünschen niederen, die Tabakgebiete aber höheren Zoll, welcher einen günstigern Preis auch für den inländischen Tabak gestattet. Dies Beispiel zeigt die Interessenverschiedenheit der einzelnen Teile des Deutschen Reiches. Auf dieser baut sich auch auf, was über die Getränkebesteuerung zu sagen ist:

1) Der Wein hat zu kämpfen mit doppelter Front, gegen das

Bier überhaupt und gegen den Weinimport vom Ausland. Daher bestrebten sich die Weinländer immer, der heimatlichen Produktion Schutz zu verschaffen. Man hat sich im Zollvereinsvertrag geeinigt, daß im Norddeutschen Bund von dem in den übrigen Vereinsstaaten erzeugten Wein und Traubenmost keine staatlichen Übergangsabgaben und daß Gemeindezuschläge nur in eigentlichen Weinländern erhoben werden dürfen. Dies blieb unangefochten, bis Minister v. Miquel 1894 versuchte, eine Reichsweinsteuer durchzusetzen, wobei außerdem jeder Gemeinde gestattet werden sollte, bis zu 10 % des Wertes vom Weinkonsum dort als Gemeindeabgaben zu nehmen. Der Versuch ist glänzend gescheitert.

2) Artikel 35 Absatz 2 sagt: „In Bayern, Württemberg und Baden bleibt die Besteuerung des inländischen Branntweins und Bieres der Landesgesetzgebung vorbehalten. Die Bundesstaaten werden jedoch ihr Bestreben darauf richten, eine Übereinstimmung der Gesetzgebung über die Besteuerung auch dieser Gegenstände herbeizuführen". Das ist ein Reservatrecht. Elsaß-Lothringen ist inhaltlich dasselbe eingeräumt worden, aber nicht als Reservatrecht; es kann ohne seinen Verzicht aufgehoben werden. Ja es geschah schon 1873 durch besonderes Gesetz, aber nur hinsichtlich des Branntweins, während seine Sonderstellung in bezug auf das Bier fortdauert. — In betreff des Branntweins lag die Verschiedenheit der Interessen darin, daß in Norddeutschland die Kartoffel, in Süddeutschland das Obst als Branntweinobjekt vorwog, im Norden der Großbetrieb eine alt eingerichtete Sache war, im Süden der Kleinbetrieb herrschte. Allmählich haben sich in Süddeutschland auch größere Brennereien gebildet. Der vom Norden erstrebte Eintritt der Südstaaten in die Brennsteuergemeinschaft ist 1887 erfolgt und ihre Reservatstellung dabei reduziert worden. Es gibt nämlich bei der Branntweinbesteuerung zwei Abgaben: die Materialsteuer, welche hier außer Betracht bleiben kann, und die Verbrauchsabgabe. Letztere beträgt 50 Mk. und 70 Mk. per Hektoliter Spiritus. Soweit die Jahreserzeugung nicht 4 1/2 Liter per Kopf übersteigt, gilt der billige Satz, für das Surplus der höhere, und wird den Brennern durch sogenannte Kontingentierung zugewiesen, wieweit sie an dem geringer besteuerten Produktionsquantum beteiligt sein sollen. In dieser Hinsicht bedangen die Südstaaten sich für das Aufgeben ihrer Selbständigkeit aus, vorweg 3 Liter per Kopf der Landesbevölkerung zum gün-

stigeren Satz brennen zu dürfen, während bei einer Bemessung nach dem Stand der Erzeugung Süddeutschland erheblich ungünstiger führe. Diese Bestimmung und was mit ihrem Vollzug zusammenhängt, bildete den fortdauernden Bestand des Reservats. Eine Novelle (1898) hielt zwar nicht die Zahlen, aber die Proportion der Berücksichtigung des Südens gegenüber dem Norden fest und gestaltete das gesamte Verhältnis etwas flüssiger, indem für die Feststellung der Gesamtjahresmenge, von welcher nur ein niedrigerer Abgabesatz zu entrichten ist, eine fünfjährige Revision vorgesehen wurde. Eine besondere Stellung nimmt auch der Regierungsbezirk Hohenzollern ein, indem 1887 bestimmt wurde, daß er auf dem Verordnungsweg den drei Südstaaten in der Branntweinbesteuerung tunlichst gleichzustellen sei.

3) Für die Bierbesteuerung ist noch keine Vereinheitlichung hergestellt. Was Artikel 35 vom Branntwein sagt, sagt er auch vom Bier. Die Biersteuern sind im Süden zwei- bis dreimal so hoch wie im Norden, wo nur 70 Pfg. in der Norddeutschen Brausteuergemeinschaft auf den Kopf herauskommen. Das Bestreben der Norddeutschen geht dahin, daß der Süden eintrete. Man war aber einig bei der Verfassungsbegründung, daß man dies billigerweise nicht verlangen könne. Zu der Verschiedenheit der Steuersätze kam die größere Konsumfähigkeit des Südens — ein Verhältnis, das sich allmählich wandeln kann —, sowie die Erkenntnis, daß wir, ganz abgesehen von der Ertragsfrage, ein viel vernünftigeres Biersteuersystem haben.

Die finanzielle Folge der süddeutschen Reservatstellung (für Elsaß-Lothringen gilt das bei Ziffer 2 soeben Gesagte)*) geht dahin, wie in Artikel 38, Schlußabsatz, gesagt ist: „Bayern, Württemberg und Baden haben an dem in die Reichskasse fließenden Ertrage der Steuern von Branntwein und Bier und an dem diesem Ertrage entsprechenden Teil des vorstehend erwähnten Aversums keinen Teil". (Für den dort mitgenannten Branntwein gilt dies nicht mehr.)

Das heißt: die Norddeutschen Staaten teilen zwar unter sich das Aufkommen an ihrer Biersteuer, aber da es in der Reichskasse wieder gebraucht wird, werfen sie es ein, und es müssen die Süd-

*) Ebenso sind — ohne Reservatstellung — von der Biersteuergemeinschaft wegen ihrer geographischen Lage ausgenommen das Weimarische Vordergericht Ostheim und das Koburg-Gothaische Amt Königsberg.

staaten für jeden Kopf ihrer Bevölkerung ebensoviel einbezahlen wie pro Kopf durch die Biersteuer im Norden einkommt. Die Südstaaten, welche von altersher mehr Einkommen aus dieser Steuer hatten, behalten also, was sie über jenen Kopfsatz einnehmen. Bei Änderungen der Biersteuer könnten in Bayern die größten Krawalle entstehen. Eine Reform und Vereinheitlichung könnte ferner nie darin bestehen, daß die Südstaaten, deren Finanzen keine Opfer zulassen, ohne Ersatz Millionen zu Gunsten der Reichskasse verlören. Will man den Steuersatz im Norden erhöhen, so muß diese Folge dabei verhütet werden.

VII. Abschnitt VI der Verfassung gibt ferner eingehende Bestimmungen über Zollgebiet und Zollverwaltung. Nach Artikel 33 bildet Deutschland ein Zollgebiet; aber dieses ist nicht schlechthin an unsere Grenzen gebunden, sondern kann erweitert und beschränkt werden.

Eine Erweiterung liegt z. B. darin, daß zwei österreichische Gemeinden aus zolltechnischen Gründen zufolge Anschlusses an Bayern indirekt in unserm Zollverband stehen. Wichtiger ist, daß das Großherzogtum Luxemburg, von Anfang an dem Zollverein angehörend, in ihm verblieb, ohne übrigens im Bundesrat und Reichstag Vertreter zu haben; es nimmt die Zollgesetzbestimmungen, wie sie fallen, und verstand sich auch gelegentlich der Einführung der Schaumweinsteuer in Deutschland dazu, sie gleichfalls einzuführen, — sonst hätte hierwegen ein Binnenzollkordon aufgerichtet werden müssen. Dieses Land, dessen glänzende Finanzen auf dem Zollsystem beruhen, ist bis 1913 übrigens nicht bloß hieran, sondern auch an eine Eisenbahnbetriebsgemeinschaft mit den Reichsbahnen gebunden.

Beschränkungen des Zollgebiets sind folgende eingetreten:

1) Helgoland ist ausgenommen. Es beruht dies teils auf äußeren Verhältnissen, teils auf einem Abkommen mit England, welches uns aber nur bis 1910 bindet. Die Folge des Ausschlusses vom Zollgebiet ist, daß der Einzelstaat, dem der ausgeschlossene Teil zugehört, dem Reich ein Aversum zahlt; nicht der ausgeschlossene Gebietsteil selbst, wie man aus der Fassung des Artikel 38 Absatz 3 herauslesen müßte, ist zahlungspflichtig. Der Bemessung wird zugrunde gelegt, was der Kopf der Bevölkerung im Reich sonst an Zollreinertrag bringt, und dieser Satz mit der Bevölkerungszahl des ausgeschlossenen Gebietsteils vervielfacht.

Dieſes Averſalverhältnis tritt auch in den anderen Ausnahmefällen ein. So ſagt

2) Artikel 33 Abſatz 1: „Ausgeſchloſſen bleiben*) die wegen ihrer Lage zur Einſchließung in die Zollgrenze nicht geeigneten einzelnen Gebietsteile". So hat Baden z. B. den Ort Büſingen, der ganz im ſchweizer Gebiet liegt. Wollte man da eine Zolleinrichtung herſtellen, ſo würde ſie viel mehr koſten als eintragen. Aber nicht nur für ſolche Exklaven wandte man dies an, ſondern auch für mit dem Reichsblock voll zuſammenhängende Grenzſtücke von beſonderer Lage. Preußen ſchuf ſich auf dieſem Wege insbeſondere eine weitgehende, von einem Freihafen wenig unterſchiedene Stellung für Geeſtemünde. Die wichtigſte Ausnahme liegt

3) im Artikel 34, beſagend: „Die Hanſaſtädte Bremen und Hamburg" (Lübeck beſaß das gleiche Vorrecht, verzichtete aber 1868) „mit einem dem Zweck entſprechenden Bezirke ihres oder des umliegenden Gebietes bleiben als Freihäfen außerhalb der gemeinſchaftlichen Zollgrenze, bis ſie ihren Einſchluß in dieſelbe beantragen".

Hiernach haben die beiden Hanſaſtädte die volle Freiheit der Stapelung ohne irgend welche Bezollung, und es wurde da urſprünglich alles vom Ausland Importierte unverzollt konſumiert. Denn eine Verzollung tritt erſt ein, wenn die Ware das Freihafengebiet, welchem die genannten Städte ſelbſt gänzlich zugehörten, verläßt. Die Rückwirkung auf das zollpflichtige Altona („allzunah"), der Schmuggel auf der Landgrenze und andere Mißſtände veranlaßten den Fürſten Bismarck, ein Dezennium nach der Reichsgründung, den Standpunkt zu vertreten, der Zuſtand biete keinen „entſprechenden" Freibezirk, und letzterer könne auch ohne Antrag der Hanſaſtädte Hamburg und Bremen beſchränkt werden, denn nur der Einſchluß ihres ganzen Gebiets in die Zollgrenze dürfte nicht ohne ihren Antrag erfolgen. Ich will über dieſe Auslegung nicht rechten, nachdem die Beteiligten ſich verſtändigt haben. Die Bürgermeiſter Kirchenpauer und Versmann von Hamburg erkannten, daß hier mehr eine Macht- als eine Rechtsfrage aufgeworfen war, und

*) Das Wort „bleiben" hat keine beſondere Bedeutung, iſt vielmehr nur aus dem Satzfluß zu erklären. Die Beſtimmung deckt nicht bloß Ausſchlüſſe, welche bei der Reichsgründung vorhanden waren, ſondern auch künftige und wird in der Praxis auch ſo angewandt.

wandten als der schwächere Teil ihre Politik dahin, das Brot nach der Speckseite fallen zu lassen. Hamburg vermochte das Reich, ihm großartige Hafenanlagen zu schaffen, welche viele Millionen kosteten. Auf dieser Basis gelang eine Verständigung, welche in das Gewand eines Reichsgesetzes von 1882 gekleidet ist. Danach gab im wesentlichen die Stadt Hamburg für ihr Wohngebiet die Freihafenstellung auf, behielt sie aber für ihr Hafengebiet, und in dieser Beschränkung besteht das Reservatrecht aus Artikel 34 fort. Eine ähnliche Regelung für Bremen wurde 1885 herbeigeführt.

Für den Handel hat die Freihafenstellung immensen Wert: er braucht kein Geld für den Zoll auszulegen, sich nicht zu binden, wohin er die Waren weiterspedieren will, ob ins Inland oder Ausland, kann Vorräte nach Belieben halten, mischen, veredeln. Ein schwacher Ersatz für die Vorteile, die so Hamburg und Bremen voraus haben, ist für einzelne Artikel einzelnen Orten gewährt durch Transitlager. Sie beruhen aber nicht auf der Verfassung, sondern auf der Zollgesetzgebung und sind von agrarischer Seite lebhaft angefochten. Die Aufhebung würde jedoch nur die Folge haben, daß solche Lager an unserer Grenze außerhalb entständen und Arbeitsgelegenheit wie Handelsgewinn für Deutschland ohne Nutzen sonst verloren wären. Auf die Einzelheiten kann ich nicht eingehen und beschränke mich daher nur noch auf eine Hervorhebung: Man unterscheidet reine und gemischte Transitlager. Bei den reinen ist die Einlagerung zwar zollfrei, aber die Ware kann dann nie ins Inland, sondern nur ins Ausland gehen, und diese absolute Bindung nimmt jede Freiheit in der Ausnutzung von Konjunkturen. Bei den gemischten Transitlagern, welche sonach allein praktische Bedeutung haben, braucht der Importeur sich nicht bei der Einlagerung zu entscheiden, wohin später die Ware geht. Er läßt dies abhängen von der Konjunktur. Nur wenn er sie ins Inland schafft, hat er Zoll zu zahlen, dann aber zufolge einer Abänderung im neuesten Zolltarifgesetz mit Zinsen vom Datum des Einlagerns an. Vergleicht man dieses System mit demjenigen der Freihäfen, so ergibt sich, daß Städte, welche der deutschen Gesamtheit auf gewissen Gebieten ähnliche Dienste leisten, wie die Hansa, nur durch den Gang der Geschichte von einer ähnlichen privilegierten Stellung ausgeschlossen wurden. Wenn bei Beginn des Zollvereins der Rhein mit großen Schiffen schiffbar gewesen*)

*) Diese Schiffbarkeit geht jetzt bis Mannheim aufwärts, und Elsaß-Lothringen bemüht sich, sie bis Straßburg auszudehnen.

wäre, so würde der Zollverein schon aus Konkurrenzrücksichten gegen die ihm ferngebliebene Hansa sich einzelne indirekte Meerhäfen im Innern geschaffen und mit Rechten zur Entfaltung des Großhandels ausgestattet haben. Auch Hamburg und Bremen liegen nicht etwa direkt an der See, so daß man gleich vom Meer in den Freihafen hineinführe, sondern von Elb- wie Wesermündung aus werden die Schiffe mit Zollbegleitung längere Strecken landeinwärts bis in die Freihäfen hereingeleitet.

VIII. Was die Zollverwaltung angeht, so sind die Einzelbestimmungen enthalten in den Artikeln 36, 38 und 39, zu welchen wenig zu bemerken ist.

Aus Artikel 36 ist zunächst wesentlich, daß Erhebung und Verwaltung der Zölle, obwohl nur vom Reich bestimmt, vollständig Landessache geblieben ist (Absatz 1). Hat ein Bundesstaat früher keine Zollverwaltung gehabt, so kann er auch keine neue einrichten; doch wurde Hamburg und Bremen bei dem erwähnten Abkommen solche Neueinrichtung zugestanden. Die Zollverwaltung selbst besteht nur aus Landesbeamten, die vom Land angestellt und besoldet sind. Aber jedes Land rechnet nach Artikel 38 dafür dem Reich gewisse Beträge auf; vom Bundesrat werden die Bestimmungen getroffen, wieweit dies geschehen darf. Der Einzelstaat hat ein freies Organisationsrecht für die Zollbeamtung, aber auch die Mehrkosten zu tragen. Eine weitere belastende Folge der Landesverwaltung besteht darin, daß der Einzelstaat für Defekte und gegebene Kredite haftbar ist; denn der Zollfiskus ist je Landesfiskus.

Nur die Einzelstaaten haben Zolldirektivbehörden, nicht das Reich. Insbesondere steht dem Reichsschatzamt keinerlei Entscheidungsgewalt zu, sondern diese liegt regelmäßig beim Lande. Soweit aber gemeinsame Beschlüsse nötig fallen, so faßt sie der Bundesrat, regelmäßig nach Vorberatung seines Zollausschusses. Dem letzteren ist durch die Geschäftsordnung*) sogar unter gewissen Umständen eine selbständige Entscheidungsbefugnis aufgetragen.

Aus den Absätzen 2 und 3 dieses Artikels ergibt sich jedoch, daß die Landesverwaltung von einer Reichskontrolle begleitet ist. Der Kaiser ernennt Reichsbevollmächtigte bei den Zolldirektionen der Einzelstaaten und Reichskontrolleure an Hauptbetriebsstellen

*) §§ 21, 22.

und schlägt jeder Einzelstaat anteilsmäßig hierzu geeignete Personen vor, aus welchen die Auswahl vom Kaiser zu geschehen pflegt. Diesen Reichsbeamten steht kein Anordnungsrecht zu. Die von ihnen gefundenen Mängel werden dem Bundesrat zur Beschlußfassung angezeigt.

Artikel 38 sagt, daß der Ertrag der Zölle und Reichssteuern in die Reichskasse fließt. Allein tatsächlich fließt er zunächst in die Landeskassen, welche dem Reich ihn schulden, soweit nicht die aus Absatz 2 daselbst ersichtlichen Abzüge ihre Schuld vermindern. Inwieweit auch dies Verhältnis noch durch die clausula Franckenstein geändert ist, wird sich bei Betrachtung des Reichsfinanzwesens ergeben.

Artikel 39 macht sich für eine Verfassung etwas komisch; denn er enthält alle möglichen Einzelheiten über die Quartalabrechnung. Verfassungsrechtliche Bedeutung hat nur der Satz, daß der Bundesrat endgültig durch seinen Beschluß die Schuldigkeit jedes Staates feststellt.

Betrachtet man die Einrichtung des Zollwesens im ganzen in bezug auf die Scheidung der Befugnisse von Reich und Land, so ergibt sich: Das Zollwesen selbst ist Reichssache, die Zollverwaltung aber Landessache unter Reichsaufsicht.

Zwölfter Vortrag.

Eisenbahnwesen. Art. 41 bis 47.

I. Von den drei Verfassungsabschnitten VI—VIII, welche gänzlich der Verkehrspflege gewidmet sind, baut sich jeder auf einem andern Grundprinzip auf. Das Zollwesen, das wir letztmals betrachtet, ergab sich als Reichssache in Landesverwaltung unter Reichsaufsicht. Das Eisenbahnwesen, mit welchem wir uns heute beschäftigen wollen, ist Landessache in Landesverwaltung mit mäßigster Reichsaufsicht. Das Post- und Telegraphenwesen endlich wird bei dem nächstmaligen Vortrag zeigen, daß es Reichssache in Reichsverwaltung und Reichsaufsicht sei; die letztere ist da selbstverständlich als Aufsicht über die eigene Verwaltung.

Diese grundsätzliche Verschiedenheit, in welcher verfassungsrechtlich die drei Hauptverkehrsgebiete stehen, hat ihren Ursprung in der Verschiedenheit der historischen Vorstufen: Zur Zeit der Reichsgründung war der Zollverein ein durchaus fertiges Gemeinwesen; so wie es bestand, konnte es in den Reichsorganismus hinübergenommen und eingefügt werden. Man brauchte nur einige Bezeichnungen zu ändern und wenige Gemeinschaftsbefugnisse in präsidiale zu wandeln. Bezüglich der Post lag die Sache nicht so einfach, aber doch auch nicht allzu schwierig. Als der Norddeutsche Bund geschaffen wurde, hatte zwar Preußen seine eigene große Postverwaltung. Für die meisten andern Bundesstaaten aber galt noch das Postregal des Fürstenhauses Thurn und Taxis, welches auf Grund alter Privilegien das Postwesen in vielen Gebieten Deutschlands ausübte. Man löste dies Regal ab und konnte mit diesem einen Akt und der Einwerfung des preußischen Postwesens in die Gemeinschaft das Substrat für eine Bundespost geben; die wenigen schwedischen und dänischen Postämter, welche in den Hansastädten damals noch amtierten, wurden durch Staatsverträge beseitigt. Weit schwierigere Verhältnisse bestanden bei Gründung des Norddeutschen Bundes für das Eisenbahnwesen. Wenige Bundesglieder hatten Staatsbahnen; die einzelnen Gebiete standen meist im System konzessionierter Privateisenbahnen, mit Zersplitterung in viele einzelne Gesellschaften. Die Staaten waren, kraft Einzelprivilegien und Spezialgesetzen, im Eisenbahnwesen festgelegt, unfrei für eine Aktion. Es fehlte gänzlich die äußere Voraussetzung, daß man etwas Fertiges in die Gemeinschaft als Grundstock einer einheitlichen Entwicklung hätte einwerfen können.

Daher beschränkte sich bezüglich des Eisenbahnwesens die norddeutsche Bundesverfassung auf wenige allgemeine Sätze, durch die im Interesse der Landesverteidigung und des allgemeinen Verkehrs eine gewisse Befriedigung erweckt werden sollte. Als jedoch der Süden im Jahr 1871 in den Bund eintrat, so bestand Bayern darauf, selbst von diesen wenigen Sätzen eines gemeinsamen deutschen Eisenbahnrechts ausgenommen zu bleiben. Vom ganzen Abschnitt VII gelten für Bayern nur die auf das Militärwesen bezüglichen Bestimmungen, nämlich der letzte Satz von Artikel 46 und der Artikel 47. Das heißt der Wirkung nach, daß dem Reich auch Bayern gegenüber das Recht zusteht, gesetzgeberisch im Interesse der Landesverteidigung einheitliche Normen für Konstruktion

und Ausrüstung militärisch wichtiger Linien aufzustellen und daß auch Bayern den Anforderungen der Reichsbehörden betreffs der Eisenbahnbenutzung zum Zweck der Verteidigung Folge zu leisten, insbesondere Militär und Kriegsmaterial zu gleichen ermäßigten Sätzen wie die andern deutschen Staaten zu befördern hat. Für die andern Südstaaten besteht kein Reservat. Allein mit Ausnahme von Hessen, wo vorwiegend Privatbahnen waren, sahen sie in ihren Eisenbahnen eine Quelle von Staatsüberschüssen. Ganz abgesehen von der Hoheitsfrage, wäre ihnen also nicht erwünscht gewesen, in eine größere Gemeinschaft einzutreten, die damals auch noch gar nicht in Frage kam.

So erklärt sich der magere Inhalt des sonst im wesentlichen unverändert gebliebenen siebenten Abschnitts der Verfassung, im Gegensatz zu den Abschnitten VI und VIII. Die Ökonomie geht dahin, daß Artikel 41 mit der Anlage der Eisenbahnen, Artikel 42—45 mit dem Betrieb der Eisenbahnen sich befassen und Artikel 46 und 47 für Militär- und Teuerungsverhältnisse Spezialbestimmungen enthalten. Wirkliche Zwangsvorschriften, Gesetze im materiellen Sinn, können lediglich die Artikel 41, 46, 47 genannt werden; die Artikel 42—45 enthalten nur das Programm einer Entwicklung, das durch die vereinbarende Tätigkeit der Bundesstaaten auch seitdem in wesentlichen Punkten ausgeführt ist. Das Reich hat nämlich für die Betriebsangelegenheiten lediglich eine Obsorge und Kontrolle, keine Anordnungsgewalt, keine Mittel, keine Verwaltung. Es soll hinwirken auf die Einrichtung gewisser Dinge und ist daher vielfach auf den guten Willen der Gliedstaaten angewiesen, welche ihrerseits sich für Einzelnes auch verpflichteten, in tunlichster Beschleunigung übereinstimmende Einrichtungen zu treffen. Demzufolge vereinigten sie sich zu einer Reihe von Reglements, welche dem Eisenbahnwesen eine gleichheitliche Grundlage gaben. Man schuf je eine Eisenbahnordnung für Haupt- und Nebenbahnen, eine Signalordnung, eine Verordnung über die technische Einheit im Eisenbahnwesen, Normen über Bau und Ausrüstung. Alle diese vereinbarten Ordnungen sind dann vom Bundesrat erlassen, gelten aber nicht dadurch, sondern nur auf dem Umwege für Bayern, daß dasselbe auch da verordnet wurde.

II. Was nun die Einzelbestimmungen angeht, so zerfällt Artikel 41 in drei Teile:

1) Er stellt zunächst fest, daß das Reich selbst gegen den Widerspruch der Bundesglieder, in deren Gebiet eine Eisenbahn gebaut werden soll, *für Rechnung des Reiches Eisenbahnen herstellen* oder an Privatunternehmer zur Ausführung konzessionieren kann, wenn dies im Interesse der Verteidigung Deutschlands oder des gemeinsamen Verkehrs für notwendig erachtet wird.*) Hierzu ist ein Reichsgesetz erforderlich und es tritt zugleich die Folge ein, daß das Reich oder der berufene Privatunternehmer die Bahn auch betreiben kann. Von der Befugnis, im Interesse des Verkehrs Eisenbahnen zu bauen, hat das Reich niemals Gebrauch gemacht; denn Bahnen, die finanziell gut sein werden, bauen die Einzelstaaten von selbst, und Bahnen, die nichts tragen würden, werden umgekehrt im Interesse des Verkehrs kaum notwendig sein. Mit den *strategischen Bahnen* liegt die Sache anders; das Reich hat mehrere für nötig erklärt. Allein die Bestimmung, dies gegen den Willen des Gliedstaats zu können, reicht regelmäßig aus, um den Weg zur Verständigung zu ebnen. Ein Beispiel einer solchen strategischen Bahn in unserer Nähe ist die Linie Karlsruhe—Röschwog, welche eine weitere Zufahrt nach Straßburg zum Zweck der Landesverteidigung schuf. Hier hat man sich vereinigt, daß das Reich 75 %, Baden 25 % der Baukosten aufbrachte, daß die Bahn badisches Eigentum und Betriebsobjekt ward und auf Baden allein Nutzen und Schaden des Betriebs fallen.

2) Der folgende Absatz des Artikel 41 sagt: „Jede bestehende Eisenbahnverwaltung ist verpflichtet, sich den *Anschluß neu angelegter Eisenbahnen* auf Kosten der letzteren gefallen zu lassen". Wer in der deutschen Eisenbahngeschichte bewandert ist, weiß, welche Leiden Länder und Bahnen auszustehen hatten, denen aus der Selbstsucht eines Gegeninteresses der natürliche Anschluß langhin versagt blieb, so z. B. einst dem Oldenburgischen Staat im Verhältnis zu dem ihn umringenden Königreich Hannover. Zu den Kosten des Anschlusses ist auch der Aufwand zu rechnen, welcher durch die nötigen Erweiterungen oder Änderungen an der bestehenden Anlage erwächst.

*) In beiden Fällen ist das Expropriationsrecht zulässig. Ein solches im Einzelnen ist aber vom Reich niemals geschaffen worden, sondern man hält sich an das Expropriationsrecht des Einzelstaates, indem die Unternehmung damit ad hoc „ausgestattet" wird. Man könnte aber auch reichsrechtlich ein Expropriationsrecht für diesen Zweck gestalten.

3) Der letzte Absatz bezüglich der Zulässigkeit von Parallel- und Konkurrenzbahnen bedarf keiner Erläuterung. Er hebt die Hemmnisse dagegen auf und verbietet solche für die Zukunft.

III. Während Artikel 41 nur Bestimmungen mit vollem Rechtszwang enthält, ist die kommende Serie der Artikel 42—45, wie gesagt, programmatischer Natur. Den Grundsatz stellt Artikel 42 auf, während Artikel 43—45 die besonderen Anwendungen geben. Der Grundsatz geht dahin, es sollen die deutschen Bahnen wie ein einheitliches Netz verwaltet werden im Interesse des Verkehrs, und „zu diesem Behuf" neu herzustellende Bahnen nach einheitlichen Normen der Einrichtung und Ausrüstung angelegt werden. Die Bundesregierungen verpflichten sich danach zu handeln. Für die Neuanlagen ist der Grundsatz erfüllt. Was aber die Einheitlichkeit des Verkehrs anlangt, so ist nicht gesagt, bis zu welchem Maß die Verpflichtung geht, — auch selbstverständlich, daß das Ziel nicht von einem Tag auf den andern erreicht werden konnte. Wohl sind — wie Artikel 43 im Eingang sagt — „demgemäß mit tunlichster Beschleunigung übereinstimmende Betriebseinrichtungen getroffen" worden. Die Einheitlichkeit im Sinn eines gleichmäßigen Betriebs ist also zur Einführung gebracht, obschon noch einzelne Verschiedenheiten bestehen, so z. B. bezüglich der Zahl der Wagenklassen und des Freigepäcks. Die Verpflichtung der Einheitlichkeit in der Verwaltung geht erkennbarerweise nicht weiter, als die in Artikel 43—45 gezogenen Folgerungen reichen. Einheitlichkeit in dem Sinn, daß die deutschen Bahnen lediglich auf die Verkehrsinteressen und nicht mehr auf die Verschiedenheit der Ertragsinteressen sehen dürften, kann nicht gemeint sein; dies ist bei dem Vorwiegen der Privatbahnen zur Zeit der Schöpfung undenkbar. Auch heute noch haben sämtliche deutsche Eisenbahnverwaltungen einen gesunden Egoismus. Sie stehen unter sich im Verhältnis der Konkurrenz; eine jede sucht an Personen und Gütern soviel wie möglich auf ihrer Linie zu behalten, — die Güter auch mit sogenannten „Umfahrungen", die übrigens manchmal einer Umladung gegenüber auch vom Verkehrsstandpunkt aus betriebsrationell sind. Es bestehen indes Abkünfte unter den Bahnverwaltungen, daß der Umweg nur gewisse Prozente der Gesamtstrecke betragen darf. Außerdem wird die Fracht nach der kürzeren Linie berechnet, und hat es der Verfrachter in der Hand, den Transportweg zu bezeichnen. Kann man

also von großen Mißständen nicht reden, so sind doch immerhin noch viele Fortschritte in dem Sinn eines volkswirtschaftlich einheitlichen Eisenbahnnetzes denkbar, welches nicht resultieren kann aus Verfassungssätzen, die in bestimmter Weise nur einzelne Dinge des Eisenbahnwesens ergreifen. Solche Fortschritte sind allerneuestens auch angebahnt gerade bezüglich der Frage, wieweit Umleitungen grundsätzlich zu beseitigen seien. Eine Konferenz deutscher Eisenbahnstaaten einigte sich dahin: Grundsätzlich sei der wirtschaftlich beste Weg, welcher nicht immer der kürzeste sein kann, im Güterverkehr zu wählen; doch seien Umwege von mehr als 20 % im Wechselverkehr der deutschen Bahnen, als unwirtschaftlich und ihrem gegenteiligen Verhältnisse nicht entsprechend, ohne Entschädigung alsbald zu beseitigen. Wie der Verkehr hiernach auf den wirtschaftlich vorteilhaftesten Linien zu leiten und zusammenzufassen ist, soll unter billiger Berücksichtigung der Einzelinteressen noch im Laufe dieses Jahres vereinbart werden.

Von den Artikeln 43—45 begehrt zunächst der erste zweierlei:

1) Es sollen übereinstimmende Betriebseinrichtungen getroffen, insbesondere gleiche Bahnpolizeireglements eingeführt werden". Dies ist — wie gesagt — längst geschehen. Merkwürdigerweise hat in der Eisenbahntechnik übrigens die Nomenklatur gewechselt. Was man früher Bahnpolizeireglement nannte, heißt heutzutage Betriebsordnung, und was früher Betriebsordnung hieß (Artikel 45 Absatz 1), nennt man jetzt Verkehrsordnung. Das Bahnpolizeireglement (nun Betriebsordnung) war als Ordnung der äußeren Verhältnisse, welche auf den Bahnen zu herrschen hat, gedacht, — also wie man sich auf den Bahnhöfen, an Geleisen, in Waggons u. s. f. zu benehmen hat. Die Verkehrsordnung umfaßt die Bestimmungen für Beförderung von Personen und Gütern und stellt demnach die Pflichten und Rechte des Verfrachters und Reisenden einerseits und der Eisenbahnverwaltung andrerseits fest. Als Tarifordnung wäre dagegen zu bezeichnen die Feststellung der Preise, also was die Beförderung des Publikums kostet. Auf diese beiden letztern Punkte kommen wir bei Artikel 45.

2) Satz 2 des Artikel 43 sagt weiter: „Das Reich hat dafür Sorge zu tragen, daß die Eisenbahnverwaltungen die Bahnen jederzeit in einem die nötige Sicherheit gewährenden baulichen Zustand erhalten und dieselben mit Betriebsmaterial so ausrüsten, wie das Verkehrsbedürfnis es erheischt".

Für etwas bloß Sorge tragen, heißt negativ, es nicht bezahlen. Das Reich soll nur die einzelnen Verwaltungen dazu anhalten, daß ihre Bahnen in einem sichern Zustand und richtig ausgestattet sind. Das Reich selbst hat weder die Mittel, noch ein Verordnungsrecht dazu. Es besaß anfangs auch nicht einmal einen behördlichen Apparat, um diese Aufgabe zu erfüllen. Erst im Jahr 1873 ward durch Spezialgesetz das Reichseisenbahnamt geschaffen, welches für den Vollzug des ganzen Verfassungsabschnitts wirkt. Es besitzt aber keinerlei direkte Verfügungsgewalt in den Einzelländern. Doch kann es Auflagen erlassen, und wenn eine Verwaltung der Meinung ist, die Auflage sei nicht in den Gesetzen oder Verordnungen begründet, so besteht ein Rekursrecht an ein erweitertes Reichseisenbahnamt, erweitert dadurch, daß richterliche Mitglieder dazutreten. Das Amt kann ferner allgemeine Vorschläge machen; auch entsendet es in besonderen Fällen Kommissare. Im ganzen ist es ein Kopf ohne Arme; insbesondere im Verhältnis zu dem mächtigen preußischen Eisenbahnminister kann eine Behörde von solch geringer Kompetenz sich nicht entfalten. Für Bayern ist seine Zuständigkeit ganz ausgeschlossen.

Was sodann den Artikel 44 betrifft, welcher dem Eisenbahnfahrwesen dient, so macht seine Durchführung selten besondere Schwierigkeiten. Denn wozu nach diesem Artikel die Eisenbahnverwaltungen verpflichtet sind, nämlich für durchgehenden Verkehr, ineinandergreifende Fahrpläne, entsprechende Fahrgeschwindigkeit u. dgl. m. zu sorgen, — dies sind Dinge, welche meist auch in ihrem eigenen Interesse liegen. Doch können in einzelnen Fällen Sparsamkeits- oder Konkurrenzrücksichten hemmend einwirken.

Weit schwieriger liegt der Vollzug des Art. 45 über das Tarifwesen. Denn dieses betrifft den «nervus rerum», die Finanzen. Am Tarif hängt, was eine Eisenbahn verdienen kann. In der Beziehung ist dem Reich das Recht der Kontrolle beigelegt. Als Zielpunkte dürften zu bezeichnen sein, daß die Tarife nicht übermäßig seien und eine gewisse Einheitlichkeit erreicht werde. Das Reich wird nämlich — wie es in dem Artikel heißt — „namentlich dahin wirken, daß baldigst auf allen deutschen Eisenbahnen übereinstimmende Betriebsreglements eingeführt und daß die möglichste Gleichmäßigkeit und Herabsetzung der Tarife erzielt, insbesondere bei größeren Entfernungen für den Transport" gewisser der Landwirtschaft oder Industrie nötiger Güter

ein „entsprechender ermäßigter Tarif, und zwar zunächst tunlichst der Einpfennigtarif eingeführt werde".

Das einheitliche Betriebsreglement, nun Verkehrsordnung genannt, hat man, wie bereits vorgetragen, als eine Vereinbarung sämtlicher Bundesstaaten geschaffen. Sie enthält, unter dem juristischen Gesichtspunkt betrachtet, materiell zwei Dinge: einmal ist sie das Vertragsschema, welches jeder eingeht, wenn er einen Frachtbrief abstempeln läßt oder ein Billet löst. Denn dies begründet einen Vertrag mit der Eisenbahnverwaltung. Welchen Inhalt er hat, sagt die Verkehrsordnung. Das Vertragsrecht ist indes mit dem neuen Jahrhundert zugleich zum Gesetzesrecht avanciert, indem bei Schaffung des Bürgerlichen Gesetzbuches auch das Handelsgesetzbuch revidiert wurde und in Art. 453—473*) den Eisenbahnbeförderungsvertrag für Personen und Güter im Sinn der Verkehrsordnung regelt. Die Verkehrsordnung ist aber zugleich auch Vorschrift für die Beamten der Eisenbahnverwaltung. Es wird darüber gestritten, ob sie ein Verwaltungsbefehl des Reiches oder der Einzelstaaten sei, und man kann dabei die Theorien über den Rechtscharakter des Reiches aufrollen. Nach der Ergänzung des Handelsgesetzbuchs ist diese Frage müßiger als zuvor. Ich glaube, die Wahrheit liegt bei ihr in der Mitte. Das Reich hatte kein Verordnungsrecht, konnte also an sich keinen Verwaltungsbefehl erlassen. Nachdem aber die Bundesstaaten sich zu einer Verkehrsordnung und dazu vereinigt hatten, sie gemeinsam zu erlassen, und zwar vom Bundesrat, so war sie im Namen aller Regierungen als ein gemeinsamer Akt ergangen, in diesem Sinne also auch ein Verwaltungsbefehl der Gesamtheit, abgesehen von Bayern.

Die zweite Ziffer des Art. 45 bezüglich „möglichster Gleichmäßigkeit und Herabsetzung der Tarife" hat eine eingehende, zum Teil negative Entwicklung gehabt. Schon im württembergischen Bündnisvertrag wurde konstatiert, daß der Einpfennigtarif dort nicht allgemein einführbar sei. Der Vorstellung, bei größeren Entfernungen den Tarif zu verbilligen, entspricht am meisten das Staffelsystem, dessen Wesen dahingeht, graduell degressiv zu sein, so daß mit jeder weiteren Entfernungsstaffel ein niedrigerer Einheitssatz eintritt.**) Dieses System wurde in Preußen sehr aus-

*) Selbstverständlich auch in Bayern gültig.

**) z. B. der Zentner per Kilometer 4 Pfg. bei Entfernungen unter 50 Kilometer, 2 Pfg. bei solchen darüber, aber unter 1000 Kilometer, 1 Pfg. bei solchen über 1000 Kilometer, je für die ganze Strecke.

gebildet und erfuhr keine Anfechtung, solange als es wesentlich dazu diente, dem Osten und Norden die Stapelung nach Berlin zu erleichtern. Als man aber in den 90er Jahren dazu schreiten wollte, dies bis in den fernen Westen und Süden auszudehnen, entstand eine lebhafte Aufregung. In letzteren Landesteilen Preußens und bei den süddeutschen Staaten waltete die Anschauung, daß damit eine unnatürliche Verschiebung der Absatzverhältnisse eintreten würde, und der Widerstand war so stark, daß die preußische Eisenbahnverwaltung ihr Vorhaben aufgab. Zu einer allgemeinen Verbilligung der Tarife ist es nie gekommen, wohl aber auch zur Erhöhung einzelner Tarife.

Noch weniger gelang eine allgemeine Vereinheitlichung. Fürst Bismarck versuchte eine Aktion durch Antrag vom 7. Februar 1879 auf Schaffung eines einheitlichen deutschen Güterfrachttarifsystems. Der Bundesrat setzte auch einen Ausschuß für Eisenbahngütertarifwesen ein, welcher einen Entwurf ausgearbeitet hat. Er wurde im Bundesrat zur Abstimmung gebracht und 33 gegen 19 Stimmen traten dafür ein; Bayern enthielt sich der Abstimmung auf Grund des Art. 7 Absatz 4. Dies Ergebnis war, trotz gefundener absoluter Mehrheit, in Wahrheit eine Ablehnung. Mehrere Staaten vertraten den Standpunkt, daß ein solches Gesetz eine Verfassungsänderung enthalten würde, und eine solche ist nach Art. 78 abgelehnt, schon wenn 14 Stimmen sich dagegen aussprechen. Demzufolge wurde der Verfassungsausschuß mit Prüfung der Frage betraut, ob eine Verfassungsänderung impliziert sei. Er erstattete seinen Bericht nicht, aus einfachen Gründen. Fürst Bismarck war ein zu ehrlicher Föderalist, als daß er gegen einen starken Widerstand der Bundesstaaten seine Idee durchsetzen wollte, und die gegnerischen Staaten haben weder gewünscht, die Kraftprobe durchzuführen, noch dem Kanzler eine Niederlage zu bereiten. In juristischer Hinsicht kann meines Erachtens nicht bezweifelt werden, daß die Vereinheitlichung des Gütertarifwesens durch ein Reichsgesetz eine Verfassungserweiterung, also -änderung in sich geschlossen hätte. Art. 45 spricht nur von einer Einwirkung des Reichs, nicht von einer Bestimmungbefugnis. Der Ausschuß für Gütertarifwesen besteht heute noch, aber er wird nie zusammenberufen.

Andrerseits bitte ich, nicht zu glauben, daß wir gar keine einheitlichen und verbilligten Tarifsätze hätten. Sie sind auf vielen

Gebieten zustande gekommen im Wege der Verständigung der Eisenbahnverwaltungen untereinander, welche durch Konferenzen im lebhaften Kontakt stehen. Einen einheitlichen Tarif festzusetzen seitens des Reiches, ist nur möglich in Fällen der Artikel 46 und 47: nämlich bei eintretenden Notständen können die Bahnverwaltungen durch das Reich verpflichtet werden, für Lebensmittel einen niedrigen Spezialtarif einzuführen, und in militärischer Hinsicht hat das Reich für Beförderung von Militär und Kriegsmaterial das schon berührte Recht auf gleiche und ermäßigte Sätze. In letzter Hinsicht ist durch die Spezialgesetze die Ausführung näher bestimmt worden; Kriegstransport- und Friedenstransportordnung, beide nebst Militärtarif, belegen dies. Außerdem schuf man das Institut der Eisenbahnlinienkommissare, damit ein Organ zur Hand sei, welches mit dem Eisenbahnwesen ständig vertraut, — im Mobilmachungsfall den Militärtransport leite und überwache.

IV. Das ist der Stand des deutschen Eisenbahnstaatsrechts nach Abschnitt VII der Verfassung. Aber zur Vollständigkeit muß ich noch auf Artikel 4 und 11 der Verfassung Bezug nehmen.

Ersterer weist dem Reich zur Beaufsichtigung und Gesetzgebung das Eisenbahnwesen zu. Allein angesichts der Spezialbestimmungen der Art. 41—47 kommt diesem allgemeinen Satz nur eine mäßige Bedeutung zu. Daß es nicht in der Absicht gelegen war, dem Reich die Oberaufsicht über das Eisenbahnwesen im ganzen zu geben, sondern nur in einzelnen Beziehungen, erhellt deutlichst aus der Entstehungsgeschichte der Verfassung. Der Abgeordnete Michaelis hatte den Antrag auf ein allgemeines Oberaufsichtsrecht des Reiches gestellt, sein Antrag wurde aber, nach entschiedener Bekämpfung von der Regierungsbank, abgelehnt. In Art. 4 Absatz 8 kann nur die Eisenbahngesetzgebung in solchen Beziehungen gemeint sein, von welchen nicht die Verfassung in Abschnitt VI speziell einen andern Grundsatz der Abscheidung von Reichs- und Landeszuständigkeit getroffen hat. Wo danach nur eine Einwirkung oder Kontrolle stattfinden soll, kann nicht für dieselben Materien ein Gesetzgebungsrecht aus Art. 4 gefolgert werden. Ferner ist die Reichszuständigkeit, wo sie eintritt, beschränkt auf das Interesse der Landesverteidigung und des allgemeinen Verkehrs. Daraus hat man nach der negativen Seite gefolgert, daß der Lokalverkehr nicht ergriffen sei; die Lokalbahnen sind nur Landesgesetzen unterworfen. Das Reich hat positiven Gebrauch von

Art. 4 gemacht im Eisenbahnpostgesetz, über welches ich mich das nächste Mal auslassen werde.

Sodann ist Art. 11 beizuziehen; das Reich ist danach gegenüber dem Ausland ein Ganzes, kraft seiner völkerrechtlichen Natur. Es bildet eine Einheit, ein gemeinsames Eisenbahngebiet. Zwar können die Einzelstaaten lediglich für ihr einzelnes Landesgebiet Verträge mit dem Ausland abschließen. Sollen aber solche für die deutschen Bahnen erfolgen, so kann nur das Reich sie zum Abschluß bringen. Das wichtigste Abkommen der Art ist der Berner Vertrag von 1890, welcher ein „internationales Eisenbahngüterfrachtrecht*) geschaffen hat. Auf ihm beruht die Eisenbahnverkehrsordnung von 1892 bezüglich der Güterbeförderung und damit in unserm Handelsgesetzbuch der schon erwähnte siebente Abschnitt des Buchs III. Diesem Eisenbahnverein gehören viele Staaten an: von den größeren außer Deutschland Frankreich, Italien, Österreich-Ungarn, Rußland, von den kleineren Belgien, Dänemark, Luxemburg, Niederlande, Schweiz. Bezüglich der Personenbeförderung ist es bei unserer Verkehrsordnung geblieben, ein allgemeines internationales Recht nicht geschaffen worden. Doch ist ein Abkommen mit Österreich-Ungarn erzielt, welchem sie zugrunde liegt.

V. Das Bestreben nach weitergehender Vereinheitlichung des deutschen Eisenbahnwesens ist vom Standpunkt der Volkswirtschaft wie des reisenden Publikums begreiflich. Das Projekt von Reichseisenbahnen, d. h. daß die Einzelstaaten ihren Eisenbahnbesitz gegen Entschädigung auf das Reich übertrügen, spielte eine Zeitlang, konnte aber nicht zustande kommen kraft verschiedener Abneigungen. Man kann heute gewiß auch sagen, daß namentlich Preußen in seinem eigenen Hause Herr bleiben und Reichseisenbahnen nicht haben will. Ein Bahnnetz ist finanziell von zu großer Bedeutung, als daß die Einzelstaaten der Überschüsse entraten und auf die Möglichkeit ihrer Erhöhung verzichten könnten. Außerdem würde ein Reichsbahnsystem dazu führen, daß alles auf gesetzlichem Wege bestimmt werden sollte,

*) Der jüngste Doktor jubilatus der Ruperto-Carola Geheimrat Gerstner, bis vor kurzem Mitglied des Reichseisenbahnamts, stellte dasselbe in einer Monographie (Berlin bei Vahlen 1893) dar, welcher 1901 ein Nachtrag folgte: „Der neueste Stand des Berner internationalen Übereinkommens über den Eisenbahnfrachtverkehr" betitelt.

während eine freie Bewegung namentlich für die Beförderungspreise notwendig ist.

Da Gewinn- und Verlustrisiko der Eisenbahnentwicklung groß ist und bei den Einzelstaaten ruht, so konnte der Bundesrat — abgesehen vom Mangel einer schon gegebenen weiteren Kompetenz — auch nicht das Organ sein, das Eisenbahnwesen Deutschlands fortzuentwickeln. Wir haben nur neun Staaten mit Eisenbahnbesitz und diese würden über sich nicht leicht die andern beschließen lassen. Die Idee, bei Erhaltung der Einzelverwaltungen, im Weg der Verordnung des Bundesrats oder gar der Reichsgesetzgebung einschneidende positive Normen über die jetzt reglementierten Gebiete herzustellen, stände hiermit außer Einklang.

Die Fortentwicklung des Eisenbahnwesens hat einen Weg genommen, an den man 1867 und 1871 nicht dachte. Preußen schuf sich im Kaufweg ein immenses Staatsbahnnetz durch die Tätigkeit des Ministers v. Maybach und seines Nachfolgers v. Thielen. Es hat die Privatbahnen in seinem Territorium zusammengekauft, ferner den thüringischen Eisenbahnbesitz an sich gezogen. Auch die Eisenbahnen in Elsaß-Lothringen stehen tatsächlich in Abhängigkeit von ihm; sie sind keine Landes-, sondern Reichsbahnen, und der Chef des Reichsamtes zu ihrer Verwaltung ist usuell der preußische Eisenbahnminister. Die elsaß-lothringische Bahnverwaltung hat die luxemburgischen Linien durch ein bis 1913 unkündbares Verhältnis zum Betrieb übernommen. Außerdem schloß Preußen mit dem hessischen Staat eine Eisenbahnfinanzgemeinschaft, in welche auch die Main-Neckarbahn eintrat.

Auf diese Weise sind weit über drei Fünftel der deutschen Eisenbahnkilometer in die starke Hand Preußens gekommen. Die wenigen übrigen deutschen Eisenbahnstaaten sind zwar durch keinerlei Verfassungsbestimmungen zu weiterer Vereinheitlichung gedrängt. Allein so gut wie sich eine kleine Anzahl selbständiger Firmen in wirtschaftlichen Unternehmungen zu einem Trust zusammenfindet, ebenso sollte man glauben, müßten weitere Verständigungen im gemeinsamen Interesse unter Staatsverwaltungen möglich sein, auch ohne Herstellung einer gemeinsamen Obergewalt oder sonstiges Aufgeben aller Selbständigkeit. Zudem gibt es eine Reihe von Dingen, welche die Hoheitsverhältnisse in Wahrheit gar nicht berühren, wohl aber die finanziellen Ergebnisse und die Leistungsfähigkeit erhöhen können, so z. B. die Vereinheitlichung des Fahrparks.

In organisatorischer Hinsicht trat neuerdings Dr. Georgi mit einer Schrift*) auf. Er empfiehlt, die deutschen Eisenbahnstaaten möchten sich nach dem Muster des Zollvereins zu einem Eisenbahnverein zusammenschließen, auch die Schiffahrt miteinbeziehend. Er könne die bundesstaatliche Grundlage bewahren, dem Einzelstaat seine Überschüsse, Freiheit im Ausbau des Netzes und die Verfügung über seine Beamten belassen; im übrigen möge Zentralisation eintreten. Ich enthalte mich der Beurteilung, führe aber die Schrift aus zwei Gründen an. Einmal, um daran festzustellen, daß die Reichsverfassung kein Hindernis aufrichtet. Sodann, um die zwei Richtungen bezeichnet zu haben, in welchen sich der Vereinheitlichungsgedanke bewegt: Auf der einen Seite das magnetische Sichanziehenlassen durch den großen Eisenbahnblock, das Aufgehen der kleinen Betriebe in dem großen, zwar in der Form einer Gemeinschaft, aber im Wesen nach dem Grundsatz «εἷς κοίρανος ἔστω»**) und daher mit tatsächlicher Erschwerung des Durchdringens der Landesinteressen der bloß inkorporierten Eisenbahngebiete. Auf der andern Seite das Suchen nach einer föderativen Form, welche zwar die gegebenen Eisenbahnmachtverhältnisse nicht verschieben kann, aber ein ständiges Organ gemeinsamer Wirksamkeit schaffen und die Vereinheitlichung zu weiteren Graden fördern soll. Die Frage selbst kann ich nicht erschöpfen; sie würde auf das politische Gebiet hinüberführen.

Dreizehnter Vortrag.

Post- und Telegraphenwesen; Schiffahrt. Art. 48 bis 52, 54.

I. Schon letztmals bei der vergleichenden Zusammenstellung der Entstehungsbedingungen unseres deutschen Zoll-, Eisenbahn- und Postwesens hob ich hervor, wie sich unter dem Norddeutschen Bund bereits eine volle Postgemeinschaft der ihm angehörenden deutschen Staaten bildete. Es sei heute hinzugefügt, daß im

*) Georgi, Der Haushalt des Königreichs Sachsen (1903).

**) Homers Iliade II 204.

Jahre 1871 in diese Postgemeinschaft, als von da ab deutsche, Baden eintrat und ihr Elsaß-Lothringen einverleibt wurde. Südhessen befand sich schon unter dem Norddeutschen Bunde darin, obwohl sonst die Mainlinie eingehalten ward; allein auch dort war Taxis'sche Post gewesen, die eben Preußen erwarb. Bei der Reichsgründung haben sich nur Bayern und Württemberg ihre eigene Post gewahrt. Es wäre zu einer Reservatstellung, wie sie Art. 52 der Verfassung näher feststellt, wohl nicht gekommen, wenn man nach dem Vorbild des Zollvereins einen deutschen Postverein gebildet hätte. Allein diese Stufe der Einheitsformen war schon dadurch überholt, daß im Norddeutschen Bund bereits die Landespostverwaltungen erloschen waren. Was die Posteinnahmeverhältnisse der also zur Gemeinschaft zusammengeschweißten Staaten angeht, so waren sie außerordentlich verschieden. Bei der finanziellen Rückwirkung der Vereinheitlichung mußte also für Ausgleich gesorgt werden. Es geschah für den Übergang durch die Spezialbestimmungen des Art. 51. Dieser hat auf eine Dauer von acht Jahren das gegenseitige Prozentverhältnis des besessenen Einnahmegrades jeder eingetretenen Landespostverwaltung garantiert. Die Bestimmung ist also durch den Zeitablauf längst überholt.

Im Jahre 1867 waren Post und Telegraphie in Preußen und auch anderwärts noch völlig getrennte und verschieden geleitete Dienstzweige, die miteinander über eine chinesische Mauer korrespondierten. Auch dies ist beseitigt und die Telephonie hinzugetreten. Unter der Ägide des Reiches nahm unser Postwesen eine Entwicklung, welche allgemein als großartig anerkannt ist. Insbesondere das Verdienst des Generalpostmeisters von Stephan muß ich hier gebührend hervorheben. Er war zugleich einer der Hauptbegründer des Weltpostvereins, welcher für den ganzen Erdball gemeinschaftliche Postvorschriften und gleiche Postgebühren herstellte. Damit ist eine Kultureinrichtung zur vollen Blüte gebracht, deren Anfänge, bis ins Altertum zurück, gerade der genannte Schöpfer besonders gern verfolgt hat, wie seine pietätvoll verwirklichte Lieblingsidee eines Reichspostmuseums zeigt.

Dies sind die tatsächlichen Fundamente. Die verfassungsmäßigen Grundlagen des Postwesens geben Artikel 48 in rechtlicher, 49 in finanzieller und 50 in organisatorischer Hinsicht für die deutsche Postgemeinschaft, während Art. 52 sowohl die Reservatrechte Bayerns und Württembergs als für ganz

Deutschland gültige Normen enthält. Wenn zunächst Art. 48 Absatz 1 sagt, Post- und Telegraphenwesen würden „für das gesamte Gebiet des Deutschen Reiches als einheitliche Staatsverkehrsanstalten eingerichtet und verwaltet", so ist eben damit zusammenzuhalten, daß nach Art. 52 der Art. 48 für die beiden südlichen Königreiche nicht gilt.

II. Post- und Telegraphenwesen werden in Art. 48 Absatz 1 als fertiger Begriff vorausgesetzt, und es liegen in ihm zwei Rechtsgrundsätze beschlossen: die Regalität und der Postzwang. Erstere heißt: Niemand anders hat das Recht zu einem gewerbsmäßigen Postbetrieb als das Reich; der Postzwang dagegen wendet sich nach der Seite des Publikums und bedeutet, daß es bei Strafvermeiden in ständiger Weise als Reisender oder Versender keine andere Einrichtung als die der Reichspost gebrauchen darf. So allgemeine Sätze lösen natürlich noch nicht die Einzelfragen. Hierzu bedurfte es der positiven Begrenzung, und diese findet sich in verschiedenen Gesetzen, hauptsächlich im Postgesetz von 1871*) und seiner Fortbildung — (darunter namentlich wichtig die Novelle von 1899 über den Ortsverkehr) — und sodann im Telegraphengesetz von 1892 und in dem nachfolgenden Telegraphenweggesetz von 1899.

Der Stand des Postregals und des Postzwangs, dessen einzelne Wandlungen genau zu verfolgen nicht hierher gehört, ist folgender: Frei sind Personen- und Paketbeförderung, selbst bei Gewerbsmäßigkeit. In Regal und Postzwang stehen die gewerbsmäßige Beförderung verschlossener Briefe, die Zeitungsspedition und das Telegraphen- und Telephonwesen. Darüber ist im Einzelnen noch folgendes zu bemerken:

1) Noch ein Gesetz des Norddeutschen Bundes von 1867 hatte die Personenbeförderung außerhalb der Eisenbahnen als Regal unter gewissen Umständen aufrechterhalten. Auch heute besitzt die Post noch eine ganze Anzahl von Personenpostkursen. Dennoch ist das Postregal der Landbeförderung aufgegeben, man kann auch Privatposten betreiben.

2) Die Beförderung von Paketen ist rechtlich ebenso jedermann gestattet. Namentlich hat man heute noch in Großstädten private Paketbeförderungsanstalten für den Ortsverkehr, ebenso das

*) Die neueste Auflage des Kommentars von Dambach hierüber ist herausgegeben durch E. v. Grimm (Berlin bei Schölz 1901).

Frachtsystem der Eisenbahnen und viele Privatfrachtfuhren. Gleichwohl ist das Paketversendungswesen für die Post ein Hauptverkehrszweig, jedoch beschränkt auf ein Höchstgewicht von 10 Kilogramm.

Regalisiert ist andrerseits:

1) Die gewerbsmäßige Beförderung verschlossener Briefe; einen offenen Brief kann ich jedermann mitgeben. Seit 1899 gilt das Regal auch für den Ortsverkehr. Es ist danach auch strafbar, wenn jemand gewerbsmäßig verschlossene Briefe — übrigens auch Karten, Drucksachen, Warenproben — sammeln, in ein Paket tun und als solches verschicken würde, damit es unter einer einzigen Gebühr statt vieler laufe. Man darf sich andrerseits einen Expreßboten halten, um eigene Briefe zu bestellen; das ist kein Erwerb, sondern nur eine Erleichterung, Sicherung oder Beschleunigung. Aber sowie ein Expreßbote mehrere Absender bedienen würde, läge ein Eingriff in das Postregal vor.

2) Was die Zeitungen angeht, so bezieht sich das Regal nur auf Zeitungen politischen Inhalts, welche mehr als einmal wöchentlich erscheinen. Andere Zeitungen kann man auf sonstige Weise befördern. Ferner gilt der Postzwang nur, insofern der Adressat mindestens zwei Meilen vom Ursprungsort entfernt ist. Die Post darf übrigens keine inländische Zeitung vom Postdebit ausschließen und eine ausländische nur, wenn sie verboten wurde; dies kann unter selten eintreffenden Voraussetzungen geschehen.*) Sie muß also ein anarchistisches Blatt ebenso behandeln wie ein konservatives. Dies geht sehr weit: denn bei Licht betrachtet, wird die Post unter Umständen tatsächlich zur Gehilfin strafbarer Handlungen; aber sie hat grundsätzlich den Inhalt nicht zu kennen. Nur richterliche Verfügungen können eine Sendung sperren.

3) Telegraph und Telephon werden vollständig gleichmäßig behandelt: es kann nur das Reich öffentliche Anstalten dafür einrichten; subsidiär mögen für den Ortsverkehr die Gemeinden eintreten. Im kleinen, für den eigenen Gebrauch, darf man sich eine Telephon- oder Telegraphenverbindung herstellen, also im Bereich eines Schlosses, Hotels oder einer Anstalt. Sind dagegen verschiedene, zu verbindende Grundstücke in Frage, so tritt das Monopol ein. Jedoch sind auch hier einzelne Ausnahmen gegeben.

---

*) Vgl. Reichspreßgesetz (1874) § 14, welcher dem Reichskanzler das Verbot gestattet, wenn die Zeitung in Jahresfrist zweimal straffällig wurde.

So können die verschiedenen Stationen einer Eisenbahnverwaltung*) oder sonst Behörden des Staates für ihren Dienst untereinander Verbindungen haben; auch kann der Inhaber mehrerer naher und zusammenhängender Grundstücke, die nicht über 25 Kilometer auseinander liegen, sie verbinden.

Das Reichstelegraphen- und -telephonwesen erhielt eine wesentliche Erleichterung durch das schon erwähnte Telegraphenweggesetz; eine Reihe öffentlich-rechtlicher Servituten ex lege wurde dadurch statuiert, auch für den Luftraum und den unterirdischen Bereich.

Die berührten Posttätigkeiten, sowohl die nicht regalisierten als die regalisierten, sind keineswegs erschöpfend. Zunächst tritt zu den Geschäften des Personen-, Paket-, Brief-, Zeitungs-, Telegraphen- und Telephonverkehrs noch die Bewältigung von andern Versendungsformen hinzu, als Postkarten, Drucksachen, Warenproben, Geschäftspapiere. Aber auch damit nicht genug. Denn man hat die Post zugleich zum Gerichtsboten für gewisse Zustellungsarten und ferner zu einer Art von Kleinbankier gemacht. Wie tief diese letztere Vorstellung schon geht, zeigt eine jüngst im Reichstag gegebene Anregung, an den Postschaltern Reichsschuldverschreibungen in kleineren Stücken feilzuhalten. Wohl stieß dies auf Widerspruch, und auch früher sind Gesetzentwürfe auf Einrichtung von Postsparkassen (1884) und neuerdings eines Postchekverkehrs gescheitert. Aber dem gleichen Sachgebiet gehört an die Verwendung der Post zu Geldeinzug und -auszahlung (Postauftrag, Nachnahme und Postanweisung) und zur Einholung von Wechselakzepten. Ebenso die Benutzung der Post als Hilfsorgan der staatlichen Sozialversicherungen, indem sie als Verkaufsstelle der Versicherungsmarken und für die Auszahlung von Renten tätig wird. Diese Entfaltung zeigt, daß sie in reichem Maße geworden ist, was der erste Absatz des Art. 48 bezielte, eine einheitliche Staatsverkehrsanstalt.

III. Absatz 2 desselben Artikels knüpft an die Kompetenzbestimmung des Art. 4 an, wo Ziffer 10 das Post- und Telegraphenwesen dem Reich — jedoch in Bayern und Württemberg nur im Sinn des Art. 52 — unterstellt. Der Absatz befaßt sich aber nur mit der Abscheidung zwischen Gesetzes- und Verordnungs-

*) Die Benutzung der Bahntelegraphen durch das Publikum ist zwar gestattet, hat aber meist zur Folge, daß die Depesche unter Teilung der Gebühr von der Bahn an die Post überwiesen wird.

gewalt des Reichs. Er bezweckt, die Post von allen Theorien hierüber freizustellen, ihren Besitzstand an administrativem pouvoir zu wahren, indem er sagt: Was bisher dem Reglement oder der Anordnung der Verwaltung überlassen wurde, ist auch künftig auf diesem, nicht dem Gesetzgebungsweg zu erledigen. Allein, während noch heute für den ganzen Bahnverkehr die Bestimmung der Beförderungspreise für Personen und Güter Sache des Reglements zu sein pflege, war der Regierungsfaktor bald bereit, die Postpreise gesetzlich festzulegen. Es geschah durch Posttaxgesetze, welche das Porto für Briefe, Pakete, Zeitungen u. s. f. bestimmten, und später ebenso für Telegraphen- und Telephongebühren.

Gebrauch vom Gesetzgebungsrecht für Eisenbahn- und Postwesen zugleich machte man 1875 bei dem Eisenbahnpostgesetz, das ich letztmals erwähnt, aber nicht erörtert habe. Es stellt fest, welche Pflichten die Eisenbahn gegenüber der Post hat. In den Konzessionen der Privatbahnen schon fand sich der Satz, daß sie die Post unentgeltlich befördern mußten. Wo Staatsbahnen und Staatsposten zugleich, war das Verhältnis der gegenseitigen Hilfe selbstverständlich, da es keinen finanziellen Effekt hatte, abgesehen von den Ressorts. So stellt sich auch das Eisenbahnpostgesetz auf den Standpunkt, die Post ist von der Eisenbahn in gewissen Schranken unentgeltlich zu befördern. Allein es tut dies, obwohl die Post fast immer einem andern Subjekt gehört als die Eisenbahn. Denn der Reichsfiskus hat zwar regelmäßig allerorten die Post, aber nur in Elsaß-Lothringen die Bahnen. Es ist also eine bedeutsame Last der Eisenbahnen, die Reichspost unentgeltlich befördern zu müssen. Jedoch gilt dies nur für einen Waggon in jedem regelmäßigen Zug, der Waggon muß dabei von der Post selbst gestellt werden. Allein die Freifahrtkilometer, die auf diese Weise entstehen, bilden selbstverständlich eine enorme Summe. Will die Post weitere Waggons einstellen, so kann sie dies, muß aber eine Fahrvergütung zahlen. Auch in bezug auf die Gestellung von Posträumen in und bei den Bahnhöfen enthält das Gesetz Bestimmungen.

Das Verhältnis ist um so eigentümlicher, als Post und Bahn Konkurrenten sind. Die Post besitzt nämlich ein wichtiges Recht in bezug auf Paketbeförderung: sie kann Pakete bis 10 Kilo in den Postwaggons befördern und hat nichts Besonderes dafür zu zahlen; der eine Waggon ist immer frei, für jeden andern zahlt sie eine Pauschsumme für die ganze Fahrt. Ihrerseits aber bezieht

sie im einzelnen das Paketporto für Sendungen, welche ebensogut im sogenannten Expreßgutverkehr den Bahnen selbst vom Absender aufgegeben werden könnten.

IV. Diese Verhältnisse führen uns hinüber zu Artikel 49, der in außerordentlich einfacher Weise sich über das Postfinanzwesen ausspricht. Einnahmen und Ausgaben sind für das Reich gemeinschaftlich und „die Überschüsse fließen in die Reichskasse".

Letztere werden demnach als selbstverständlich vorausgesetzt. Nach etatsmäßiger Berechnung sind sie auch, bisher wenigstens, immer vorhanden gewesen. In Wahrheit, d. h. im wirtschaftlichen Sinn, gibt es, wohl mindestens zurzeit, keine. Die Postüberschüsse sind ein Rechenexempel, indem je die Ausgaben und Einnahmen im ordentlichen Etat eines Jahres einander gegenübergestellt werden und in diesem Sinn ist die Verfassungsbestimmung zu verstehen. Würde man wenigstens auch die Ausgaben des außerordentlichen Etats abziehen — solche kommen tatsächlich stets vor —, so würde schon in vielen Jahren der Postertrag sich auf nur wenige Millionen stellen. In Wahrheit wird aber noch nicht einmal der wirkliche, schwer zu schätzende Aufwand gedeckt und ist die Post Schenkgeberin gegenüber dem Publikum. Denn bei jener Rechnung ist in bezug auf die vom Reich ausgegebenen Kapitalien für Dienstgebäude, Telegraphen-, Telephon- und Kabelanlagen, Fahrparks u. s. w., keine Rede von einer Verzinsung und Amortisation, während man bei Berechnung des Ertrags eines Eisenbahnunternehmens solche als selbstverständlich verlangt. Und die unentgeltliche Leistung der Eisenbahnen, welche gegenwärtig regelmäßig ein Opfer der Gliedstaaten an das Reich ist, findet ebensowenig in jener Berechnung einen Ausdruck. Der Unersättlichkeit gegenüber, welche an Leistungen der Gemeinwesen immer alles noch billiger haben will, ist dies hervorzuheben. Dabei gebe ich gerne zu, daß das Prinzip, durch Verbilligung den Verkehr zu heben, bei der Post eher und länger Bedeutung hat als bei der Eisenbahn, weil das Bedürfnis nach Korrespondenz und Kleinsendung nicht so schnell erschöpft ist, als das Bedürfnis zu Reise und Großverfrachtung und weil auch die Betriebskosten bei der Post nicht im gleichen Grade wachsen wie dort. Übrigens leistet die Post durch Portofreiheiten auch Einiges unentgeltlich.

V. Artikel 50 bietet die organisatorische Seite des Postwesens, welche im wesentlichen eine Abscheidung zwischen Reich

und Land, der Hoheitsrechte des Kaisers und des Landesherrn darstellt. Seine Bestimmungen gelten übrigens nicht für solche Länder, welche bei der Gründung des Norddeutschen Bundes eine Post gar nicht hatten. Für solche entscheiden vielmehr die „besondern Verträge". Es sind damit vorwiegend die Gebiete gemeint, wo die Taxissche Post bestand und von Preußen erworben wurde. Soweit aber dieser Staat in Betracht kommt, so wird praktisch die Abscheidung der kaiserlichen und landesherrlichen Rechte, welche der Artikel darbietet, nicht weiter wahrgenommen:

Absatz 1 und 2 weisen dem Kaiser das Recht zu, reglementarische Festsetzungen und allgemeine administrative Anordnungen zu erlassen, sowie die ausschließliche Wahrnehmung der Beziehungen zu andern Post- und Telegraphenbehörden. Die Behörde, welche das Postwesen leitet, ist das Reichspostamt, welchem seit 1880 ein Staatssekretär als Chef gesetzt ist.

Die Absätze 3—5 handeln speziell von Ernennungsrecht und Diensteid. Ersteres steht dem Kaiser zu in bezug auf die Oberbeamten der Oberpostdirektionen und die Beamten des Aufsichts- und Kontrolldienstes. Für die andern Beamten, insbesondere für alle des Lokal- und technischen Dienstes ist die Ernennung Sache des Landesherrn. Es tritt also das merkwürdige Verhältnis ein, daß der Landesherr Reichsbeamte ernennt; denn alle Postbeamten sind dies. Die vom Kaiser ernannten Beamten leisten dem Kaiser, die vom Landesherrn ernannten dem Landesherrn den Eid, aber in die Verpflichtung der letzteren ist auch aufzunehmen, daß sie den kaiserlichen Anordnungen Folge zu leisten haben. Bezüglich der vom Kaiser Ernannten ist verfügt, daß den einzelnen Landesregierungen von den in Rede stehenden Ernennungen behufs landesherrlicher Bestätigung und Publikation rechtzeitig Mitteilung zu machen ist. Es wird also formell gewissermaßen ein Exequatur erteilt.

Indes stellt der ganze Artikel nur ein Normalrecht auf, welches durch Postkonventionen vielfach geändert wurde, insbesondere auch durch Verzichte auf landesherrliche Rechte. Übrigens bildet bei wichtigeren Ernennungen ein vorheriges gegenseitiges Benehmen die Regel.

VI. Das ist der Inhalt der Artikel 48—50, womit Artikel 4, Absatz 10, zusammenzuhalten ist. Das in letzterem aufgerichtete Postgesetzgebungsrecht des Reiches ist in Artikel 52, Absatz 2

und 3 folgendermaßen näher begrenzt: „Dem Reiche ausschließlich steht die Gesetzgebung über die Vorrechte der Post und Telegraphie, über die rechtlichen Verhältnisse beider Anstalten zum Publikum, über die Portofreiheiten und das Posttaxwesen", ... sowie „die Feststellung der Gebühren für die telegraphische Korrespondenz zu". Ebenso gebührt ihm „die Regelung des Post- und Telegraphenverkehrs mit dem Ausland".

Für Bayern und Württemberg ist jedoch die eigene Gesetzgebung je für den internen Verkehr und die eigene Regelung der Auslandsbeziehungen je zu ihren nichtdeutschen Nachbarstaaten bezüglich des unmittelbaren Verkehrs von Grenzland zu Grenzland vorbehalten. Umgekehrt ausgedrückt, gilt also die Reichsgesetzgebung auch in den beiden süddeutschen Königreichen

1) für den Post- und Telegraphenverkehr dieser Staaten untereinander und

2) ebenso für jenen Verkehr beider Staaten mit andern Gliedern des Reiches, sowie

3) das Reichsvertragsrecht für die Post- und Telegraphenbeziehung mit solchen Auslandsstaaten, welche nicht unmittelbare Nachbarn zu Bayern bezw. Württemberg sind, und

4) dieses Vertragsrecht auch für den bayrischen und württembergischen Verkehr mit deren Auslandsnachbarstaaten, soweit es sich um nicht eigenen oder um nur mittelbaren Verkehr jener Königreiche handelt.

Im übrigen hat Bayern und Württemberg ein volles Reservat. Sie sind von Reichsbetrieb und Reichsaufsicht ausgenommen, nur gesteht die württembergische Militärkonvention im Falle eines Krieges dem Kaiser die Aufsicht zu, soweit der Telegraph für Kriegszwecke dient. Das Reservat hat auch die Wirkung, daß der Post in diesen beiden Ländern nicht im Wege der Gesetzgebung an sich postfremde Funktionen auferlegt werden können. Bei Beratung des Postsparkassengesetzes ist dies anerkannt worden.

Die finanzielle Wirkung des Reservats geht dahin, daß beide Staaten an den „Einnahmen" der Reichspost keinen Teil haben. Der Ausdruck ist wohl gewählt in der Unterstellung, daß es stets Überschüsse gebe; denn man wird jene Staaten nicht für ein Reichspostdefizit haben haftbar machen wollen. Mit andern Worten, sie sollen nicht teilnehmen an sich ergebenden Postüberschüssen. Dem Effekt nach heißt dies: Bayern und Württemberg

haben in die Reichskasse, je sovielmal wie sie Einwohner besitzen, zu zahlen, was sich als Reinertrag (im Sinn des vorhin bezeichneten etatsrechnerischen Systems) auf den Kopf der Bevölkerung in der Postgemeinschaft ergibt. So zahlt z. B. Bayern für die Aufrechterhaltung seiner direkten Posthoheit jährlich gegen zwei Millionen Mark mehr, als es selbst bei seiner Post herausbringt. Man sieht daraus, wie der Reservatstandpunkt dem Inhaber auch Dornen bietet. Die Thatsache erklärt sich daraus, daß nicht alle Teile Deutschlands gleich postergiebig sind. Die großen Verkehrsplätze Berlin, Hamburg, Köln, Frankfurt u. s. w. mit ihrem Massenverkehr ergeben die Haupteinnahmen.

Das deutsche Publikum stieß sich in den letzten Jahren öfters an einer rein äußerlichen Sache, den besondern Briefmarken Bayerns und Württembergs, und an der Unbequemlichkeit, sich da besondere Marken kaufen zu müssen. Württemberg kam 1902 sodann über Gemeinsamkeit der Briefmarkenform mit dem Reich überein. Der Landesbetrieb selbst ist unberührt geblieben. Man nahm nur einerseits die beim Reich übliche Markenform an und ersetzte anderseits die Bezeichnung „Deutsche Reichspost" auf ihr durch „Deutsches Reich". Die technischen Schwierigkeiten wurden durch Verständigung über die Art der Berechnung des Aufkommens aus dem Briefmarkenverkauf einerseits in der Postgemeinschaft, anderseits in Württemberg gelöst. In Bayern besteht Neigung zu ähnlichem Vorgehen nicht.

Den bisher erörterten Abschnitten VI—VIII der Verfassung über die Entfaltung der Reichstätigkeit auf den Hauptverkehrsgebieten darf ich noch anfügen, was die Verfassung an andern Stellen über Verkehrspflege sonst bietet. Nachdem Artikel 56 über das Konsulatwesen, das in gewisser Beziehung auch hierher gehört, früher schon erledigt wurde, bleibt nur noch Artikel 54, welcher von den Wasserstraßen und der Schiffahrt handelt, noch übrig; zusammen mit den Bestimmungen über die Kriegsmarine erscheint er in Abschnitt IX.

Den Eisenbahnen als künstliche Verkehrswege stehen die Wasserstraßen als vorwiegend natürliche entgegen. Das Reich kann zwar nach Artikel 4, Ziffer 8, Kanäle anlegen und schuf auch den Nordostseekanal. Im übrigen besitzt aber Deutschland wenig

bedeutende Kanäle. Die preußische Staatsverwaltung ist bestrebt, ein großes Kanalnetz auf ihrem Gebiet zu schaffen, und eigentümlicherweise, wie ich früher schon erwähnt habe, regt sich im Zusammenhang damit in der öffentlichen Meinung eine rückläufige Stimmung gegen die Grundtendenz des Artikel 54. Das Wesen des letzteren geht dahin, daß die natürlichen Wasserstraßen eine Freifahrtstelle sind; denn Absatz 3 und 4 sagen ausdrücklich, sowohl vom See- als vom Flußwasser, daß nicht für seine Befahrung, sondern nur für besondere Schiffahrtsanstalten etwas erhoben werden darf. Die Schiffahrt bringt Gefährt und Mannschaft mit und konsumiert nichts vom Fahrkörper. Demzufolge hat schon 1870 der Bundesrat befunden*), daß die Erhaltung der Strombahn nicht als besondere Anstalt gelte; hierzu nötige Flußregulierungen können also nicht Grund zur Erhebung von Abgaben bilden, da sie den natürlichen Wasserlauf in Ordnung halten. Sie bewahren nur einen Vorzug, mit dem die Natur selbst eine Landesgegend ausgestattet hat. Allerdings, wenn es sich darum handelt, in einem nicht für Seeschiffe schiffbaren Strom eine seetiefe Fahrrinne zu gewinnen, so liegt der Fall in seinen tatsächlichen Verhältnissen anders. Als eine „Schiffahrtsanstalt" kann man gleichwohl auch dies nur mit äußerstem sprachlichem Zwang bezeichnen. Indes wurde reichsseitig bei der Weserkorrektion (1886) anerkannt, daß die Tiefgangsschiffe — und nur diese —, welchen in Wirklichkeit ein Fahrwasser von der See nach Bremen aufwärts erst geschaffen wurde, abgabepflichtig seien. Diesem Vorgang kann man jedenfalls nicht die Bedeutung beilegen, daß jede Vertiefung eine Abgabe zulässig mache. Außer dem Verfassungsrecht kommen ferner für einzelne Ströme vertragsmäßige Abmachungen in Staatsverträgen, welche die Abgabefreiheit feststellen, in Betracht. Die Regung, welche weitergehend selbst die Fahrt auf der natürlichen Wasserbahn belasten will, hat ihren Grund in entfernter liegenden Momenten, nämlich in der billigen Seefracht, welche die Auslandskonkurrenz erleichtert, und in der Abneigung gegen die bei der preußischen Regierung bestehenden Kanalbestrebungen, denen man einen Stein in den Weg legen will.

Die übrigen Bestimmungen des Artikel 54 beruhen auf zwei Gesichtspunkten:

1) Aus der Gemeinsamkeit unseres Zollwesens folgt

*) Protokoll § 176.

die Bestimmung in Absatz 5, wonach nur das Reich auf fremde Schiffe und Ladungen höhere Abgaben legen darf als auf inländische.

2) Dem Prinzip, daß ganz Deutschland ein Handelsgebiet ist, entfließt der Rest. Die Kauffahrteischiffe aller Bundesstaaten werden zu einer einheitlichen Handelsmarine erklärt. Zur Kauffahrtei gehören sämtliche dem Erwerb dienenden Schiffe, nicht nur die Handelsschiffe im engeren Sinne, sondern auch Transport- und Fischereifahrzeuge. — Dieser Handelsmarine ist in Artikel 55 das Recht einer gemeinsamen Flagge beigelegt, und zwar in den Reichsfarben schwarz-weiß-rot, welche Farben auch die Kriegsmarine führt. Was zur deutschen Handelsmarine gehört, hat nach Artikel 54, Absatz 3, das Recht, in allen Seehäfen und auf allen natürlichen und künstlichen Wasserstraßen Deutschlands gleichmäßig zugelassen und behandelt werden zu müssen, so daß der Unterschied in der Einzelstaatsangehörigkeit der deutschen Schiffe rechtsunerheblich ist.

Eine kräftige Handelsmarine ist nicht nur ein wirtschaftlich wichtiger Faktor, indem sie den überseeischen Handel in Verbindung mit Deutschland hält und damit ein günstiges Anteilsprozent an dem transozeanischen Gewinn sichert, sondern zugleich eine Reserve an Wehrkraft zur See.

Jenen Einräumungen entspricht eine gewisse Kontrolle über den Zustand von Schiffen und Mannschaft. Absatz 2 dieses Artikels sagt, daß „das Reich das Verfahren zur Ermittlung der Ladungsfähigkeit der Seeschiffe zu bestimmen, die Ausstellung der Meßbriefe, sowie der Schiffszertifikate zu regeln und die Bedingungen festzustellen" hat, „von welchen die Erlaubnis zur Führung eines Seeschiffes abhängig ist". Nicht jeder darf ein solches führen; dazu ist der Nachweis der Qualifikation durch eine Prüfung nötig, über welche neuestens (1904) genaue Vorschriften ergingen. Unter Meßbrief versteht man die behördliche Beurkundung des Netto- und Bruttogehaltes eines Schiffes in Kubikmetern und englischen Registertons. Das Schiffszertifikat ist das Legitimationspapier darüber, daß das Schiff die deutsche Nationalität und das Flaggenrecht besitzt und demgemäß eingetragen sei.

Die ganze Materie ist durch eine Reihe von Spezialgesetzen ausgebaut. Hierher gehören Flaggengesetz, Schiffsregister-, Strandungs-, Seemannsordung u. s. w. Auf dem Verordnungswege,

welcher dem Bundesrat eröffnet ist, ward u. a. die Schiffsvermessungsordnung erlassen, von der einzelne Gelehrte behaupten, sie sei ungültig, sofern sie nämlich nicht bloß Anweisungen an die Behörden, sondern Rechtsvorschriften für Erbauer, Rheder und Führer der Schiffe enthält. Doch ist nicht bekannt, daß sich in der Praxis Schwierigkeiten ergeben hätten.

Unsere ganze Schiffahrt ist eine Privatschiffahrt, abgesehen von der Kriegsmarine, auf welche ich nicht hier bei der Verkehrspflege, sondern später beim Wehrwesen zu kommen habe. Anlage und Betrieb gehen also auf Kosten und zu Nutzen und Schaden der Unternehmer. Das schließt jedoch nicht aus, daß das Reich der Schiffahrt auch finanziell unter den Arm greift durch Subventionen, welche nach Artikel 71 als Reichsausgaben bewilligt werden. Solche sind nach Betrag und Bedeutung von Wichtigkeit. Um nämlich die Verbindung mit unserm Kolonialbesitz in drei Erdteilen sicherzustellen und die deutsche Nation im Handelsverkehr vom Ausland unabhängig zu machen, gewährt das Reich jährlich etwa 7,5 Millionen Mark für die Postdampferverbindungen*) nach Ostasien, Australien und Amerika. Die Dampfer selbst werden nicht etwa von der Reichspost, sondern von Privatunternehmungen betrieben.

Vierzehnter Vortrag.

Wehrwesen: Heer und Marine. Art. 53, 55, 57 bis 68.

I. Die deutsche Wehrkraft steht auf zwei Säulen: Heer und Marine. Von der letzteren spricht die Verfassung in Abschnitt IX, Handels- und Kriegsmarine zusammenfassend. Dem Heer ist der XI. Abschnitt gewidmet, welcher auch allgemeine Bestimmungen für Wehrwesen enthält. Im Kompetenzartikel 4 ist Ziffer 14 Heer und Marine zusammen gewidmet, und die Spezialgesetzgebung, welche sich daran anschloß, ward vielfältig so eingerichtet, daß sie gemeinsam beiden Wehrkörpern dient, namentlich, was Wehrpflicht,

*) Neueste Schrift: Schachner, Das Tarifwesen in der Personenbeförderung der transozeanischen Dampfschiffahrt (Karlsruhe bei Braun 1904).

Ersatzwesen, Rechtsverhältnisse der Offiziere, Versorgung der Hinterbliebenen, Militärstraf- und Strafprozeßrecht angeht.

Dennoch beruhen beide militärischen Körper auf ganz auseinandergehenden Entwicklungen. Das Heer ist ein Kontingentsheer, die Marine ein rein einheitlicher Körper. Die Bewilligungen für die Marine geschehen auf Grundlage eines Aternats, diejenigen fürs Heer in letzter Zeit nach Quinquennaten. Diese Unterschiede sind zunächst auseinanderzusetzen:

1) Zwar sagt Art. 53, daß die Kriegsmarine eine einheitliche unter dem Oberbefehl des Kaisers ist, und Art. 63, Abs. 1, drückt sich bezüglich des Heeres ganz ähnlich dahin aus, die gesamte Landmacht des Reiches werde ein einheitliches Heer bilden, welches in Krieg und Frieden unter dem Befehl des Kaisers steht. Aber dennoch besteht ein großer Unterschied zwischen beiden, schon an der Äußerlichkeit der Kokarde erkennbar. Die Marine trug stets die Reichsfarben allein. Das Heer erhielt die einheitliche deutsche Kokarde erst unter dem jetzigen Kaiser (1897) und es besteht daneben eine Beikokarde, nämlich nach den Farben des Landes, dem das Kontingent zugehört.

Die Marine ist eine direkte Reichseinrichtung. Es gab vorher nur eine preußische Marine, nicht auch Kriegsschiffe anderer Seestaaten; sie verwandelte sich in die Reichsmarine, indem nunmehr aus dem ganzen Bundesgebiet die Aushebung dafür erfolgt. Die Offiziere der Marine heißen kaiserliche.

Bei dem Heer anders. Es bestand von jeher aus lauter Einzelkontingenten. Zwei bedeutende Theoretiker, Laband und v. Seydel, sagen sogar, es gäbe überhaupt kein Heer des Reiches, sondern nur Kontingente der Einzelstaaten. Darüber, meine ich aber, sollten wir nicht streiten; denn die Reichsverfassung gebraucht z. B. in Art. 60, 61 und 62 den Ausdruck „deutsches Heer", daneben auch „Reichsheer". Trotz der Scheidung in Kontingente ist es zweifellos eine ideelle und nationale Einheit, auch eine faktische und rechtliche in einer Fülle von Beziehungen. Aber richtig ist, das Heer dient indirekt dem Reich, denn seine Glieder gehören zunächst je einem Kontingente zu.

2) Die Verfassungsbestimmungen über das Heer lassen noch die Nachwehen der preußischen Konfliktszeit leise durchfühlen: Von jungen Jahren an hat der nachmalige erste deutsche Kaiser planmäßig die preußische Armee zu dem gemacht, was sie geworden ist, wobei ihm Gene-

ral v. Roon der hauptsächlichste Helfer war; es ward vermocht nur in einem schweren Kampf mit dem preußischen Abgeordnetenhause. Der Konflikt war noch nicht gelöst, als die preußischen Waffen 1866 siegten. Was konnte daher natürlicher sein, als daß bei der Schöpfung der Verfassung des Norddeutschen Bundes 1867 die preußische Vormacht vor allem danach strebte, das Heer tunlichst freizustellen von der Mitbestimmung des Parlamentsbewilligungsrechtes. Man zog außerdem dabei die preußische Landesverwaltung einer Bundesverwaltung vor. Der Ruhmesstolz der preußischen Waffen in jenen Zeiten neigte nicht dazu, sich einem andern, wenn schon größeren Heerkörper einzuverleiben. Ebenso wollte man nicht der Militärhoheit der andern Kontingentsherren zu nahe treten. Man sicherte, daß die Kommandogewalt außerhalb der parlamentarischen Kontrolle stehe, was ich früher bei der Ministerverantwortlichkeit erörtert habe. Dem Zweck aber, das Heer vom Parlament in bezug auf die Bewilligungen unabhängig zu machen, sollten zwei Einrichtungen dienen: die gesetzliche Festlegung der Friedenspräsenzstärke und fester Pauschquanta für den Aufwand des Heeres. In Art. 60, wie er jetzt noch dasteht, aber nicht mehr gilt, ist jene auf ein Prozent der Bevölkerung vom Jahr 1867 normiert, auf die einzelnen Bundesstaaten auszuschlagen. Dies sollte nach dem Entwurf eine dauernde Einrichtung sein, bei wachsender Bevölkerung jedoch nach je zehn Jahren ein anderer Prozentsatz festgestellt werden. Die Verfassung selbst gewährte diese Präsenzstärke formell jedoch nur bis 31. Dezember 1871, — materiell aber bis ein weiteres Reichsgesetz darüber zustande komme. Zugleich war im Art. 62 festgesetzt, daß dem Kaiser — damals hieß es „dem Bundesfeldherrn" — jährlich sovielmal 225 Taler von den einzelnen Bundesstaaten gezahlt werde, als ihre Kontingentsstärke beträgt. Mit den Pauschquanten wollte und konnte man frei wirtschaften, ohne daß die Gesamtsumme oder gar die einzelnen Verwendungspositionen vom Bundesrat und Reichstag zu bewilligen waren; Art. 71, Abs. 2, unter dem Abschnitt von den Finanzen sagt deshalb, daß ihnen der Etat nur zur Kenntnisnahme und Erinnerung vorzulegen sei.

Indes zeigte sich allmählich das Bedürfnis zu Änderungen, und zwar schon deswegen, weil der Satz zu knapp war, um einen der Friedenspräsenzstärke entsprechenden Präsenzstand zu halten. Erstere ist die Ziffer, welche der Bemessung der Mittel zugrunde

gelegt wird, der Präsenzstand dagegen die Ziffer derjenigen, welche nach Art. 63, Absatz 4, vom Kaiser in einem gegebenen Zeitpunkt unter der Fahne gehalten werden. Die Wendung trat 1874 ein. Damals bewilligte der Reichstag zum erstenmal eine Friedenspräsenzstärke auf sieben Jahre, man nennt dies das Septennat. Es geschah dies in fester Ziffer, nicht bemessen nach Prozenten der Bevölkerung. Danach wurde bis ins Einzelne ein Einnahme- und Ausgabeetat eingerichtet, das Pauschquantum also aufgegeben. Mit der wachsenden Bevölkerung mußte die Ziffer mehrmals erweitert werden. Doch kam es dabei häufig zu großen parlamentarischen Schwierigkeiten. Sie gingen bei dem großen Stimmgewicht, welches das Zentrum inzwischen erlangt hatte, 1887 soweit, daß Fürst Bismarck die Hilfe des päpstlichen Stuhles in Anspruch nahm. Die Weisung aus Rom wirkte jedoch nicht, und erst eine Auflösung des Reichstags verschaffte der Regierung die nötige Mehrheit. So war bis 1894 durch ein Septennat mit erhöhter Ziffer gesorgt.

Indes trat ein weiteres Moment ein: Mit dem ständigen Anwachsen der Bevölkerung wurde die Zahl der an sich wehrpflichtigen, aber unausgebildeten Mannschaft immer größer. Dem sollten die Pläne des Kriegsministers von Verdy abhelfen. Er wollte, daß jeder Waffenfähige zum Gebrauch seiner Waffen ausgebildet werde. Dies erheischte eine abermalige Vermehrung der Friedenspräsenzstärke, zunächst um 18000 Mann, anfangs selbst über 1 % der Bevölkerung hinaus. Der nächste Zweck ward erreicht, die Mehrheit des Reichstags dafür gewonnen; die Zentrumspolitik hatte gewechselt. Später ging man vom Septennat zum Quinquennat über, d. h. die Feststellung geschah nicht mehr für sieben, sondern für fünf Jahre voraus. So 1894 und 1899; 1904, beim letzten Ablauf, zog die Regierung vor, den gegenwärtigen Stand nur auf ein Jahr zu verlängern und die künftige gesetzliche Festlegung vorzubehalten.

Die Friedenspräsenzstärke selbst als Ziffer, welche 1864 etwa 400 000 Mann betrug, ist inzwischen auf rund 500 000 Mann gestiegen, und zwar, was früher nicht so der Fall war, ohne Einrechnung der Offiziere, Unteroffiziere und Einjährig-Freiwilligen. Zugleich hat die Ziffer die Wirkung, daß der Präsenzstand nicht dauernd und durchschnittlich sich darüber erhöhen kann. Endlich wird sie zugleich verbunden mit einer Festlegung der Cadres, d. h. wieviel Bataillone, Eskadronen, Batterien, für die verschiedenen Waffengattungen bewilligt sind.

Infolge dieses Entwicklungsgangs, welcher in seinen Kämpfen die lange Nachwirkung früherer Gedankenkreise zeigt, sind von den Art. 60 und 62 nur noch Reste praktisch, nämlich von 60 der zweite Satz, welcher das Gebot der gesetzlichen Feststellung der Friedenspräsenzstärke enthält, und von Art. 62 der letzte Absatz, besagend, daß bei Feststellung des Militärausgabeetats die gesetzlich feststehende Organisation des Reichsheeres zugrunde gelegt werden muß. Nur unter besonderen Umständen, wenn nämlich kein Präsenzgesetz zustande käme, würden Abs. 2 und 3 des Art. 62 in Betracht kommen; davon werden wir bei der Betrachtung der Verfassungskonflikte noch sprechen. Art. 71, Abs. 2, ist gänzlich unanwendbar geworden.

II. Gegenüber diesen verfassungsrechtlichen Grundlagen des Heeres nahm die Marine einen andern Weg: Sie besaß anfangs gar keine organische Grundlage. Welcher Bestand an Schiffen und Mannschaft ihr zukomme, wurde im Jahresetat bemessen, und jedes einzelne Schiff mehr, das die Reichsmarineverwaltung forderte, ergab große Bemühungen. Vorgelegte Flottenpläne hatten den Charakter von Denkschriften, nicht fester Normen. Wie der erste Kaiser einst das Heer schuf, so ist die Marine das Werk des dritten. Dem Admiral von Tirpitz gelang es, um die Wende des Jahrhunderts, zweimal hintereinander Flottengesetze im Reichstag durchzubringen, welche einen organisch feststehenden gesetzlichen Bestand sichern. Sie sind übrigens so wenig wie die Friedenspräsenzgesetze etwa Verfassungsgesetze; doch ist deren Unterschied von gewöhnlichen Gesetzen, wie sich bei Art. 78 ergeben wird, kein allzuhoher. Durch die Flottengesetze wurde festgestellt, aus was die Marine besteht, nämlich aus heimischer Schlachtflotte, Auslandsflotte und Materialreserve, daneben Torpedos, Schulschiffe, Spezialschiffe und Kanonenboote. Auch ist bestimmt, welche vorhandenen Schiffe als tauglich auf den Sollbestand jener genau normierten Körper anzurechnen, in welcher Zeit die fehlenden zu bauen und welches die Erneuerungsfristen für Schiffe sind, endlich inwieweit sie in Dienst zu halten und mit welcher Besatzung sie auszustatten sind. Diese Regelung, nach welcher die Mittel sich bemessen, ist nicht an einen Zeitablauf gebunden. Deshalb bezeichnet man sie als Äternat; denn eine Verminderung des Schiffsbestands ohne die Zustimmung des Regierungsfaktors ist unmöglich.

Was im übrigen für die Marine verfassungsrechtlich bestimmt ist, läßt sich mit wenigen Worten sagen:

1) Das Organisations- und Verwaltungsrecht des Kaisers stellt Art. 53 fest. Seine Majestät hat die Zusammensetzung und Verwaltung der Marine, das alleinige Offizierernennungsrecht, den Oberbefehl, die Verordnungsgewalt. Alle Ausgaben für die Marine sind direkte Reichsausgaben. Offiziere und Mannschaft leisten lediglich dem Kaiser den Eid. Alle Marinestellen sind Reichsstellen. Die Marine führt lediglich die Reichsflagge (Art. 55).

2) Der Kieler und der Jadehafen, der eine Hauptort der Marinestation an der Ost-, der andere an der Nordsee, sind verfassungsmäßig zu Reichskriegshäfen erklärt; ein Spezialgesetz von 1883 regelt näher dies Rechtsverhältnis, welches der Kaiser mit Zustimmung des Bundesrats auch für Helgoland wirksam erklären kann.

Der Schlußabsatz von Art. 53 enthält sodann folgendes:

3) Die gesamte seemännische Bevölkerung des Reichs ist vom Dienste im Landheere befreit, dagegen zum Dienst in der Kaiserlichen Marine verpflichtet. Als der seemännischen Bevölkerung zugehörig gilt — einschließlich der Maschinisten und Schiffshandwerker — jeder, ohne Rücksicht auf Wohn- und Geburtsort, welcher mindestens ein Jahr auf deutschen See- oder Linienschiffen oder gewerbsmäßig in der Seefischerei tätig war. Als seemännisch gilt z. B., wer auf dem Bodensee nautisch verwendet war. Reicht die seemännische Bevölkerung nicht aus, so greift man auf die Landbevölkerung. Die Dienstpflicht selbst in ihrem Umfang ist derjenigen beim Heer (Art. 57 und 59) nachgebildet.

III. Damit ist das Verfassungsrecht der Marine erschöpft, und ich gehe, nachdem die Grundlagen an Hand der Artikel 60 und 62 schon gelegt sind, auf die Einzelbestimmungen für das Heer über, welche drei Gruppen bilden: Die eben angezogenen Art. 57 und 59 befassen sich mit den Pflichten der Bevölkerung für das Heer. Die Heereseinheit und die Kaiserlichen Rechte sicherzustellen, bezwecken Art. 61, 63—65, 67 und 68. Mit den Rechten der Kontingentsherren beschäftigen sich Art. 66 und die Schlußbestimmungen hinter 68.

Was zunächst die Pflichten der Bevölkerung angeht, so gilt für sie das Prinzip, das nach Art. 58 die Gliedstaaten selbst ergreift, nämlich daß ohne Bevorzugung einzelner Staaten oder Klassen Kosten und Lasten des gesamten Kriegswesens

von allen gleichmäßig zu tragen sind; wo die gleiche Verteilung sich in Natur nicht herstellen läßt, ist die Ausgleichung nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit im Wege der Gesetzgebung festzustellen. Also ist z. B. anerkannt, daß ganz Deutschland einen Remontebezirk bildet; nicht der Bedarf, wieviel Pferde das Kontingent eines einzelnen Landes braucht, sondern die stetige Pferdezahl der einzelnen Gebiete bildet die Grundlage, nach welcher verhältnismäßig der Bezug ausgeschlagen wird. Besondere Gesetze über Natural- und Quartierleistung wollen für diese Entschädigung geben; allein in manchen Gegenden, deren Beschaffenheit sie zum häufig gebrauchten Platz militärischer Übungen macht, besteht Klage über das Ungenügen der Sätze. Durch die Schaffung großer Truppenübungsplätze tritt zum Teil eine Erleichterung solcher Lasten ein.

Die wichtigste Konsequenz des Grundsatzes ist die allgemeine Wehrpflicht, mit Ausschluß der Einsteher. Wem die Wehrpflicht geleistet wird, ist unter den Gelehrten strittig. Die Verfassung sagt in Art. 3, Absatz 5, aber selbst, daß sie im Verhältnis zum Heimatland erfüllt werde, übrigens mit einer militärischen Freizügigkeit, welche früher dargelegt ward*); auch leisten die militärpflichtigen Mannschaften den Fahneneid ihrem Landesherrn. Der Umfang der Wehrpflicht ist in Art. 59 auf 19 Jahre bemessen, allein durch die Kriegsdienstgesetze von 1874 und 1888 traten Änderungen ein. Danach umfaßt der Landsturm alle wehrpflichtigen Männer vom vollendeten 17. bis zum vollendeten 42. Lebensjahre. Die Aushebungspflicht tritt nicht mehr mit dem vollendeten 20. Lebensjahre, sondern mit dem Beginn desjenigen Kalenderjahres ein, in welchem das 20. Lebensjahr vollendet wird. Im übrigen gilt, was die Verfassung bestimmt, für den Wehrdienst überhaupt, nämlich: bei der Fahne drei, bei der Reserve vier, bei der Landwehr neun Jahre Dienstpflicht. Dagegen ist der zweite Satz des Art. 59 nicht mehr anwendbar, auch der letzte Absatz desselben durch die Spezialgesetzgebung überholt.

Jeder Angehörige eines Wehrkörpers kommt durch seinen Eintritt in ein persönliches Verhältnis zum Kaiser als Bundesfeldherrn: er hat seinen Befehlen unbedingten Gehorsam zu leisten, obwohl dem Landesherrn der Fahneneid abgelegt ist. In

*) Vgl. S. 62.

diesem ist nämlich eine Stelle, welche dies ausdrückt. Das Verhältnis bis zu der Konsequenz auszudenken, wie Einzelne getan, daß man auf Befehl des Kaisers gegen seinen Landesherrn marschieren müsse, mag den Stoffe suchenden Dramatiker interessieren. Der Jurist sollte meines Erachtens dabei stehen bleiben, daß man bei Bestimmung des Fahneneids einen solchen Konflikt zu den Unmöglichkeiten gezählt haben muß; sonst könnte er die Pflichten gegen die beiden Persönlichkeiten nicht, wie geschehen, vereinigen.

IV. Nach Feststellung der Pflichten der Bevölkerung gehe ich über zur zweiten Gruppe der zu erörtenden Bestimmungen: Die Unifikation der verschiedenen Kontingente, welche 1867 und 1871 zusammenzuschweißen waren zu einer einheitlichen Armee, führte kurzerhand auf dem Verwaltungswege herbei, kraft der gesetzlichen Delegation, welche Art. 61 enthält. Dort ist gesagt, daß ohne weiteres die gesamte preußische Militärgesetzgebung nebst allen Reglements in ganz Deutschland eingeführt werden soll, ausgenommen die Militärkirchenordnung, bei welcher die Bekenntnisfragen hereinspielen. So ist es auch vollzogen worden, anderseits veraltete der Artikel für die heutigen Verhältnisse insofern, als die dort genannten Gesetze durch neuere Reichsgesetze ersetzt wurden. Unter ihnen will ich hauptsächlich das Reichsmilitärgesetz von 1874 hervorheben, welches die wichtigsten Verhältnisse regelt. Auf diese Weise ist die Einheit des Heeres als Institution festgestellt und durchgeführt worden.

Die Einheit wird für den Betrieb sodann durch die Einheit des Oberbefehls ergänzt. Denn nach Art. 63 Absatz 1 hat der Kaiser im Krieg und Frieden den unbedingten Befehl über die gesamte Landmacht. Im Friedenszustand greift jedoch das bayerische Reservat ein, über welches wir später ebenso sprechen werden wie über die neben den Befugnissen des Kaisers bestehenden Rechte der Kontingentsherrlichkeit. Die Befehlsgewalt ist eine rein persönliche und ohne Kontrasignatur auszuübende. Sie gibt die Verfügung über die Truppen im ganzen und im einzelnen.

Außer der Befehlsgewalt sind Zuständnisse des Kaisers das Inspektions-, Organisations-, Mobilmachungs- und Kriegsstandrecht, die Befugnis zu gewissen Offiziersernennungen und Anlage von Festungen. Darüber ist zu bemerken:

1) Das Inspektionsrecht gilt auch Bayern gegenüber und

ist im Frieden in bezug auf diesen Staat die einzige unmittelbare Äußerung einer kaiserlichen Gewalt. Die Inspektionen dienen dazu, die Vollzähligkeit, Kriegstüchtigkeit, Einheitlichkeit der Truppen, ihren Ausbildungsstand und die Qualifikation der Offiziere zu überwachen.

2) Das Organisationsrecht gewährt die Bestimmung des Friedenspräsenzstandes, die Formation und Einteilung der Truppen wie des Landsturms, die Bezeichnung der Garnisonen, die Aufstellung der Normen über Verwaltung, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung der Truppen, auch die Bestimmung der Bekleidung in betreff des Schnitts und der Grundfarben. Die vorhandenen und künftigen Bestimmungen Preußens sind für die andern Kontingente maßgebend. Auch die bayerische Kriegsverwaltung ist zur Nachahmung in den meisten, doch nicht in allen, Beziehungen nach Art. III des Bündnisvertrags verpflichtet.

3) Das Mobilmachungsrecht kann für die Armee im ganzen oder für einzelne Teile ausgeübt werden, ebenso wie der Kriegszustand, soweit die öffentliche Sicherheit bedroht, für das ganze Bundesgebiet oder für die einzelnen Teile verhängt werden kann. In Bayern ist eine kaiserliche Anordnung nicht zulässig. Die Mobilisierung erfolgt auf Veranlassung des Bundesfeldherrn durch den König, über die Kriegszustandserklärung ist ein — bis jetzt nicht erfolgtes — Bundesgesetz vorbehalten.

4) Das Offiziersernennungsrecht des Kaisers — wovon Bayern gänzlich ausgenommen — bezieht sich auf den Höchstkommandierenden jedes Kontingents, auf die Offiziere, welche Truppen mehr als eines Kontingents befehligen, und auf die Festungskommandanten. Außerdem ist er berechtigt, behufs Versetzung mit oder ohne Beförderung, für die von ihm im Reichsdienste, sei es im preußischen Heere oder in andern Kontingenten, zu besetzenden Stellen aus den Offizieren aller Kontingente des Reichsheeres zu wählen. Im übrigen steht die Offiziersernennung den Kontingentsherren zu, abhängig in der Ausübung für Generalsstellungen jedoch von kaiserlicher Zustimmung.

5) Was endlich das Recht der Festungsanlage betrifft, so kann selbst gegen den Widerspruch des örtlich beteiligten Gliedstaates eine solche geschehen. Indes setzt ein verständiger Vollzug das Benehmen mit der Landesregierung an sich schon voraus. Da die Befugnis der Festungsanlage ein Hoheitsrecht ist, kann nie-

mand deshalb allein Schadloshaltung begehren. Eine solche besteht nach der Bundespraxis nur dann, wenn einzelne Grundstücke besonders herangezogen oder ihnen dauernd besondere positive Beschränkungen auferlegt werden.

Die Ausübung der kaiserlichen Befugnisse geschieht teils in eigener Person oder auf dem Kommandoweg, teils durch das preußische Kriegsministerium, das mannigfach gerade so fungiert, als ob es Reichsbehörde wäre; es geschieht für Reichssachen und dem Reichstag und Bundesrat gegenüber jedoch unter Verantwortlichkeit des Kanzlers. Eine wirkliche Reichsbehörde ist von den militärischen nur das Reichsmilitärgericht. Es gibt auch keine Reichsoffiziere, sondern nur preußische, bayerische oder sonstige Landesoffiziere. Ursprünglich war man selbst der Meinung, es gebe keinen Reichsmilitärfiskus. Eine auch vom Reichsgericht respektierte Lösung aller Schwierigkeiten bot erst eine Denkschrift, welche Fürst Bismarck in den 80er Jahren verfassen ließ. Sie stellt das Prinzip fest, daß die Verwaltung der Heeresangelegenheiten zwar Landessache sei, indem die Militärhoheit der Einzelstaaten fortbestehe, daß jedoch das Reich allein der Träger der Militärfinanzen sei und durch alle Handlungen der einzelstaatlichen Militärverwaltungen berechtigt und verpflichtet werde. Das gesetzliche Anerkenntnis eines Militärreichsfiskus geschah schon 1873 durch das Reichseigentumsgesetz, welches alles militärische Eigentum, das im Reich, außer Bayern, vorhanden, zum Eigentum des Reichs erklärte. Besondere Landesfiski daneben gibt es für militärische Verhältnisse nicht. Die Gehalts- und Pensionsansprüche eines sächsischen Offiziers gehen z. B. gegen das Reich. Diesem Gedankengang entspricht auch Art. 67, welcher feststellt, daß Ersparnisse an einem Militäretat nie der einzelnen Regierung, welche sie macht, sondern jederzeit der Reichskasse zufließen. Aber weil die Verwaltung eine einzelstaatliche ist, so ergehen noch jetzt sogenannte justifizierende Kabinettsordres nicht vom Kaiser mit Kontrasignatur des Kanzlers aus, sondern als Landessachen.

V. Das ist das Normalrecht der kaiserlichen Befugnisse, und ich habe ihnen nun an die Seite zu stellen das Normalrecht der Kontingentsherren. Es kommt übrigens bei Preußen schon deshalb wenig in Erscheinung, weil Bundesfeldherr und Kontingentsherr hier eins sind. Die Kontingentsherrlichkeit enthält nach der Verfassung folgende Befugnisse:

1) Jedes Bundesglied, ob sein Land groß oder klein, kann sein Kontingent selbst verwalten.

2) Jedes Bundesglied hat die Befugnis, sämtliche Truppen im Land zu Zivilzwecken, nämlich zur öffentlichen Sicherheit und zur Abwendung natürlicher Gefahren, zu verwenden. Die eigenen Truppen kann der Landesherr dazu kommandieren; die nicht eigenen, welche in seinem Lande stehen, erlangt er durch eine Requisition an den Befehlshaber.

3) Der Kontingentsherr hat das Recht, alle diejenigen Offiziersstellen selbst zu besetzen, welche nicht unter dem kaiserlichen Ernennungsrecht stehen. Endlich

4) ist der Landesherr Chef aller seinem Gebiet angehörenden Truppen. Er kann sie inspizieren, erhält die geregelten Sachrapporte und kann persönliche Meldungen annehmen. Auch werden ihm die nach Art. 64 vorbehaltenen kaiserlichen Ernennungen rechtzeitig mitgeteilt, damit er sie von Landes wegen publizieren lassen kann.

Der Grundgedanke ist der, daß die Militärhoheit an sich den Einzelstaaten zukommt und von ihnen auch betreffs der Ausübung nicht im ganzen, sondern nur in einzelnen Richtungen abgetrennt ist. Insbesondere wird — wie schon erwähnt — der Fahneneid der Mannschaft dem Landesherrn geleistet. Die Offiziere leisten den Eid dem, der sie ernennt. Bei kaiserlicher Ernennung haben sie dem Landesherrn einen Revers auszustellen, daß sie sein Wohl befördern und Schaden von ihm und seinem Land abwenden wollen. Dem Kaiser direkt wird von der Mannschaft nur geschworen in Elsaß-Lothringen. Die Preußen schwören lediglich ihrem König.

Die einzelstaatliche Militärhoheit äußert sich übrigens noch im Fortbestand der Hoheitszeichen, in eigenen Gendarmeriekorps, in gewissen Gerichtsherrlichkeits- und Begnadigungsrechten. Das sind aber Gegenstände, mit welchen sich die Verfassung selbst nicht beschäftigt.

VI. Das so geschilderte Normalrecht des Kaisers und der Kontingentsherren kann man aber nur mit dem merkwürdigen Beisatz lehren, daß es nirgends — außer ideell in Preußen — gilt. Denn durch Verträge — Art. 66 hebt selbst die Zulässigkeit von Militärkonventionen hervor — ist es für alle Staaten mehr oder minder abgeändert. Die Verträge mit Bayern und Württemberg

genießen verfassungsrechtlichen Schutz, was die Schlußbestimmung zum Abschnitt XI ausspricht. Aber auch alle andern sind nach fester Bundespraxis als Teil des Reichsstaatsrechts anzusehen. Von einzelnen Theoretikern wird behauptet, die königlich sächsische Konvention sei rechtsungültig, weil sie einzelne kaiserliche Rechte einschränkt; allein, die Verfassung sagt nicht, daß der Kaiser seine Rechte alle selbst ausüben müsse und nicht delegieren könne. Alle Konventionen beruhen darauf, das Normalrecht nach einer Seite einzuschränken, nach der andern zu erweitern. Die hauptsächlichste Erweiterung im Sinn größerer Vereinheitlichung ist aber nicht direkt, zugunsten des Kaisers, sondern auf dem Umweg geschehen, daß viele Einzelstaaten Hoheitsrechte, namentlich die Militärverwaltung, zur Ausübung unkündbar an Preußen überließen.

Im Einzelnen ist zu bemerken:

1) In Bayern hat der Kaiser im Frieden lediglich das Inspektionsrecht, nur im Krieg sind die bayerischen Truppen ihm den militärischen Gehorsam schuldig, sollen jedoch auch dann als selbständiger Truppenkörper geschlossen erscheinen. Die Pflicht, dem Bundesfeldherrn im Kriegsfall unbedingt zu gehorchen, ist in den bayerischen Fahneneid aufgenommen. Wenn auch Bayern für die äußere und innere Gestaltung des Heeres die Übereinstimmung mit den Bundesnormen auch im Frieden herzustellen und zu erhalten hat, so geht doch der Gedanke der Selbständigkeit als Leitfaden durch alle Teile des Art. III des Bündnisvertrags hindurch, und zwar in dem Maße, daß sie in vollem Ausnahmerecht von der sonstigen Heeresfinanzierung zur finanziellen Selbständigkeit gesteigert ist. Es sagt § 5 des erwähnten Vertragsartikels darüber: „Bayern verpflichtet sich, für sein Kontingent und die zu demselben gehörigen Einrichtungen einen gleichen Geldbetrag zu verwenden, wie nach Verhältnis der Kopfstärke durch den Militäretat des Deutschen Bundes für die übrigen Teile des Bundesheeres ausgesetzt wird". Bayern erhält also aus der Reichskasse ein Aversum, die sogenannte bayerische Quote, mit der Folge, daß es über die Verwendung weder dem Bundesrat, noch dem Reichstag Rechnung vorzulegen braucht. Auch seine Ersparnisse darf es ideell, trotz dem Art. 67, behalten. Auch bildet es einen eigenen Militärfiskus. Mit dieser Darlegung erledigt sich zugleich die Schlußbestimmung des Abschnitts XII über die Reichsfinanzen, wo hervorgehoben

ist, daß für die Ausgaben in bezug auf das bayerische Heer die Verfassungsbestimmungen nur nach Maßgabe der Bündnisverträge Anwendung finden, nämlich insoweit, als dem Bundesrat und dem Reichstag die Überweisung der für das bayerische Heer erforderlichen Summe an Bayern nachzuweisen ist.

In bezug auf die militärische Gesetzgebung ist zwar im Bündnisvertrag gesagt, Bayern behalte die seinige vollkommen, aber dieser Satz tritt nur an die Stelle der Art. 61 bis 68 der Verfassung. In sonstiger Beziehung — also für Art. 57 bis 60 (58 übrigens nur zum Teil) — gilt auch in Bayern das Reichsrecht und dieser Staat steht, soweit die Einschränkung nicht reicht, auch unter der Kompetenzbestimmung des Art. 4, so daß die Reichsmilitärgesetzgebung sonst auch dort gilt, so beispielsweise für die Wehrpflicht. Übrigens ist gerade jener Satz des Bündnisvertrags undeutlich und hat sich ein Streitpunkt über den Umfang seiner Wirkung gebildet, als es sich um die Herstellung der Reichsmilitärstrafprozeßordnung handelte. Nachdem beide Teile sich verständigten, will ich auf die Auslegung nicht eingehen.

2) Die sächsischen und württembergischen Militärkonventionen schaffen einzelne Ausnahmen vom Normalrecht, indem in einigen wenigen Beziehungen die landesherrlichen Rechte gegenüber den kaiserlichen Befugnissen der Verfassung verstärkt sind. Aber im allgemeinen stehen beide Staaten in dem Normalrecht des Art. 66. Sie haben ihre eigenen Militärverwaltungen — procuratorio nomine für das Reich handelnd —, wie Preußen sie auch führt. Sodann üben sie ihr Offiziersernennungsrecht; dabei ist jedoch in bezug auf Württemberg ein Spezialabkommen getroffen zur Gleichhaltung des Avancements mit dem preußischen.

3) Die andern deutschen Staaten haben in Konventionen ihre Militärverwaltung dem König von Preußen übertragen, der dabei häufig als Bundesfeldherr bezeichnet ist. Sie gaben das Offiziersernennungsrecht auf. Nur Hessen und die beiden Mecklenburg bewahrten es formell, obwohl sie es materiell Preußen überließen; in diesen Staaten heißen die Offiziere „Großherzogliche", ebenso die Militärbehörden. In den andern Staaten führen beide die Bezeichnung als „Preußisch". Die Truppen selbst werden überhaupt tunlichst nach dem Herkunftsland bezeichnet.

VII. Mögen hiernach die rechtlichen Verhältnisse der deutschen Kontingente noch so verschieden sein, die tatsächliche innere und äußere

Einheit und gemeinsame Bereitschaft in Krieg und Frieden ist trotz jener Verschiedenheit sichergestellt. Prüft man das Endergebnis auf die Formeln, welche ich bei den Abschnitten VI—VIII aufstellte, so ist zu sagen:

Die Kriegsmarine ist Reichssache, in Reichsverwaltung, Reichsbefehl und Reichsaufsicht.

Das Heer ist Reichssache, aber in Landesverwaltung. Die Landesverwaltung wird geführt für das Reich. Preußen führt für sein Kontingent und für alle andern Kontingente außer Bayern, Königreich Sachsen und Württemberg die Verwaltung gemeinsam.*) Das Heer steht unter dem kaiserlichen Befehl, im Frieden außer Bayern, im Krieg allgemein, — und ausnahmslos unter Reichsaufsicht, das heißt unter dem Inspektionsrecht des Kaisers.

Fünfzehnter Vortrag.

Finanzwesen. Art. 69 bis 73.

Der zwölfte Abschnitt der Verfassung, von welchem Artikel 71 Absatz 2 und die Schlußbestimmung schon bei den militärischen Verhältnissen erörtert wurden, gibt uns ein Bild über das Finanzwesen an Handen der beiden Hauptfragen:

Inwiefern haben Bundesrat und Reichstag ein Mitbestimmungsrecht in bezug auf die Reichsfinanzverwaltung?

Welches ist das Verhältnis von Reichs- und Landesfinanzen?

I. Reichsbudgetrecht.

I. Die erste Frage beantwortet sich durch die Geltung des konstitutionellen Prinzips, d. h. es wird nach Budgetgesetzen verwaltet. Der Gang ist also der: Die Ressorts richten ihre For-

*) Demzufolge enthält der Reichshaushaltsetat — außer der in einem einzigen Posten ausgebrachten bayerischen Quote — in den Spezialetats stets für jede Position in Einnahme und Ausgabe lediglich 3 Rubriken, nämlich für Preußen, Sachsen und Württemberg.

derungen an das Reichsschatzamt, welches — in wichtigeren Punkten nach Weisung des Kanzlers — den Entwurf des Reichshaushalts aufstellt. So gelangen sie an den Bundesrat. Dieser beschließt darüber und hat in Zeiten des Defizits ernsthaften Gebrauch von seiner Befugnis gemacht, das Budget umzugestalten. So wie der Entwurf aus seinen Beratungen hervorgeht, kommt er als Vorlage der verbündeten Regierungen an den Reichstag und dann wieder — nach dessen Beschlüssen — an den Bundesrat zurück, welcher ihn nur im ganzen, so wie er einläuft, zur höchsten Sanktion vorlegen oder verwerfen kann.

Die Verfassung selbst bezeichnet in Artikel 69 die Eigenschaften des Budgets: es muß vollständig sein, dem Grundsatz der Periodizität entsprechen und eine Vorausveranschlagung enthalten:

1) „Vollständig", d. h., es soll alle Einnahmen und Ausgaben umfassen; es gibt natürlich auch unvorhergesehene Posten, dafür hat man die Aushilfe von Sammelrubriken für „zufällige" oder „sonstige" Anlässe.

2) „Die Periodizität" ist in dem Sinne zu verstehen, daß wir Jahresetats haben, d. h. für jedes einzelne Jahr muß ein einzelnes selbständiges Budget vorhanden sein. Als Jahr dient nicht mehr wie früher das Kalenderjahr, sondern die Zeit vom 1. April bis 31. März.

3) Es ist aber nicht gesagt, daß die Vorausveranschlagung erst ein Jahr vorher, nicht auch früher geschehen könne. Verfassungsmäßig dürfte sie auch mehrere Jahre zum voraus, jedoch in der zu 2) soeben geschilderten Aufstellungsart erfolgen. Von dieser Zulassung ward auch 1883 — jedoch bei der vielfachen Abneigung nur dies eine Mal — Gebrauch gemacht, indem man ein Budgetgesetz mit den Etats für zwei Jahre zum voraus beschloß. Das ist ein großer Unterschied für den Gang der Staatsverwaltung. Nicht als ob das Parlament dann ein Jahr nicht einzuberufen wäre; Artikel 13 sieht ja die jährliche Versammlung gebietend vor. Aber der Verbrauch an Arbeitszeit in der Regierungsmaschinerie ist so hoch zu veranschlagen, daß der badische Staatsminister Jolly auf das Begehren nach einjährigem Budget in unserm Heimatstaat erklärte, er sei dazu bereit, wenn man ihm die doppelte Anzahl von Ministerialräten gäbe. Noch mehr spielt das finanzielle Moment ein: Trotz aller Ermahnung zur Sparsamkeit wirkt jede

Aufstellung eines neuen Budgets als Einladung an die Ressorts, was sie an Forderungen auf dem Herzen haben, einzubringen. Man hat demnach bei einjähriger Feststellung das Steigerungsprozent der Ausgabe doppelt so oft als bei zweijähriger. Nimmt man dieses z. B. auch nur auf 3% an, so ist leicht zu berechnen, in wieviel kürzerer Zeit bei dem einen System als beim andern die Verdoppelung des Aufwands eintritt, wenn schon ja hier nicht mit festen Zahlen operiert werden kann.

II. Die Bedeutung des Etats geht nur dahin, daß er ein formelles, nicht ein materielles Gesetz ist. Er enthält nämlich keinen Befehl an die Untertanen, verfügt nicht über Freiheit und Eigentum, sondern bildet seiner innern Natur nach nur einen Verwaltungsakt, welcher feststellt, nach welchen Normen die Behörden in finanzieller Hinsicht verfahren sollen. Und auch in der Richtung auf die Behörden enthält er ein Zwangsrecht nur in negativem Betracht. Der Verwaltung ist verboten, andere Zwangseinnahmen als die gesetzlich feststehenden oder diese nach höherem Erhebungsfuß als gesetzlich geordnet zu machen; Geschenke für das Reich kann sie stets annehmen.*) Ferner ist ihr verboten, ohne besondere Rechtfertigungsgründe andere oder größere Ausgaben zu machen, als der Etat bestimmt. Keineswegs aber besteht die Verpflichtung, Einnahmen und Ausgaben zu vollziehen, welche der Etat vorsieht, wenn nicht ein gesetzliches Gebot sonst vorliegt. Denn das Budget selbst ist in seiner positiven Bedeutung nichts als eine Ermächtigung.

Man spricht gleichwohl ganz allgemein von Bewilligung der Einnahmen und Ausgaben, und Artikel 71 gebraucht in bezug auf letztere auch diesen Ausdruck unterschiedslos. Bei Licht betrachtet, verhält sich die Sache zunächst bezüglich der Einnahmen so:

1) Unsere Zoll- und Steuergesetze enthalten dauernde, feste Bestimmungen, was an Zoll und Steuern erhoben wird. Die Regierung kann von der Erhebung, soweit nicht Nachlaßbefugnisse eingreifen, nicht absehen, und umgekehrt kann nicht der Reichstag die Sätze gelegentlich des Etats einseitig ändern. Erstere hat aber gar keinen Einfluß darauf, ob viel oder wenig Zoll und

*) z. B. auch Erbschaften mit einem Netto-Aktivum. Entstehen durch das Geschenk dauernde Ausgaben, so muß die Verwaltung, wenn sie es unbedingt annehmen will, zuvor sonst dafür dotiert sein.

Steuer eingeht. Das hängt ab von der Einfuhr, von der Zahl der zum Abschluß kommenden stempelpflichtigen Geschäfte u. s. w. Der Etat ist also weiter nichts als eine Schätzung der Einnahmen. Man kann es vielleicht bedauern — es gibt Autoritäten, die diesen Standpunkt vertreten —, daß der Reichstag nicht eine einzige Einnahme vor sich hat, bei der er periodisch mitbestimmen könnte, wie hoch der Steuerfuß für ein Etatsjahr, nach dessen Geldbedürfnissen bemessen, sein solle. Wir haben aber de lege lata keinerlei variable Reichsabgaben und ist daher materiell bei der einzelnen Budgetaufstellung nichts ab- und zuzugeben.

2) Wirkliche Bewilligungen sind die Anleihen, welche Artikel 73 für Fälle „eines außerordentlichen Bedürfnisses" im Wege der Reichsgesetzgebung zuläßt. Was von ihnen gilt, gilt auch von Garantieverbindlichkeiten zu Lasten des Reichs. Beide treten nie von selbst ein, sondern nur zufolge einer konstitutiven Entscheidung für den Einzelfall; bezüglich der Schutzgebiete wurde früher von der Reichsverwaltung ein freies Anleiherecht beansprucht, seit 1892 fügte sie sich auch hierfür der allgemeinen Regel.

In der Mitte stehen

3) die Matrikularbeiträge. Von ihnen sagt Artikel 70, daß zur Bestreitung aller gemeinschaftlichen Ausgaben, welche nicht durch die an sich gegebenen Reichseinnahmen Deckung finden, die Erhebung, solange Reichssteuern nicht eingeführt sind, erfolgen soll. Das Bewilligungsverhältnis in bezug auf die Matrikularbeiträge steht in der Mitte zwischen den beiden schon genannten Einnahmen: Die Bewilligung der Steuern und Zölle ist eine bloße Schätzung, die erfolgen muß und deren Höhe keine sachliche Begrenzung der Einnahmegewalt bewirkt; dagegen ist die Genehmigung der Anleihe eine voll konstitutive Bewilligung, die der Reichstag versagen oder geben kann. Die Matrikularbeiträge muß er bewilligen, soweit ein nicht sonst gedecktes Defizit besteht, aber doch hat diese Bewilligung wenigstens einen deklarativen Charakter in bezug auf den jährlichen Umfang der Leistungspflicht der Einzelstaaten. Es tritt nämlich die Rechtsfolge ein, daß zunächst nur bis zur Höhe des so festgestellten budgetmäßigen Betrags im einzelnen betreffenden Jahr der Reichskanzler sie ausschreiben kann. Fürst Bismarck versuchte 1868, da die Bedürfnisse größer veranschlagt waren, Beiträge über den Satz des Budgets hinaus zu erheben. Die Einzelstaaten haben sich aber dagegen mit Erfolg

gewehrt. Auf die Dauer hilft ihnen dies freilich nichts, sondern nur für den Augenblick; denn der Fehlbetrag, der durch die Matrikularbeiträge nicht gedeckt wird, erhöht die Ausgabe zum nächsten Jahr, zu deren Deckung die Einzelstaaten in gleicher Weise pflichtig sind. Unter Umständen kann die zeitliche Verschiebung freilich auch das Anteilsprozent verschieben, nämlich wenn eine neue Volkszählung dazwischen fiele. Nicht eine Matrikel, wie man nach dem Ausdruck meinen könnte, sondern die also gezählte Bevölkerung gibt den Maßstab, nach welchem — um einen württembergischen*) Ausdruck zu gebrauchen — „der Reichsschaden" verhältnismäßig verteilt wird. Und zwar zählt die ganze ortsanwesende Bevölkerung mit Einschluß der Fremden jeder Art. Dabei handelt es sich aber nie um eine Belastung des Einzelnen, der mitzählt, sondern — wie auch bei den korrespondierenden Berechtigungen — stets nur des Aufenthaltsstaates.

III. Die Bewilligung der Ausgaben sodann weist ähnliche innere Verschiedenheiten auf. Man muß davon ausgehen, daß der einzelne Jahresetat kein Organisationsgesetz ist. Nicht das ganze Reich selbst in seinen Grundbedingungen ist jahraus, jahrein etwa frisch zu bewilligen; es besteht auch ohne Budget weiter. Für Ausgaben, welche an und für sich gesetzlich notwendig sind, erscheint die Bewilligung als reine Formalität und Schätzung. Wenn sie scheinbar versagt würden, weil das Budgetgesetz sie nicht gewährt, müßten sie ja doch geleistet werden, weil andere Gesetze dazu zwingen, welche nicht durch diese Versagung wegfallen. Wer als Offizier oder Zivilbeamter einen Gehalt anzusprechen hat, kann ihn zivilrechtlich einklagen. Oder ein dauerndes Gesetz hat Leistungen vorgeschrieben, sagen wir die Zuschüsse des Reiches zur Invalidenversicherung, oder eine dauernde Reichseinrichtung erheischt einen gewissen unumgänglichen Bedarf. So kann beispielsweise das Reichsgericht ohne Schreibpapier nicht existieren; gewiß wird kein Reichstag es ihm je versagen, aber wenn — um die Sache theoretisch durchzudenken — es geschähe, etwa zum Tadelsvotum gegen seine Judikatur, so müßte die Reichsverwaltung gleichwohl die Mittel bereitstellen, weil die Ausgabe auch ohne Budget, nämlich nach der Gerichtsverfassung staatsrechtlich notwendig ist. Wirkliche Be-

*) Der schwäbische Ausdruck „Gemeinde-, Amts-, Land- und Reichsschaden" bezeichnet kurz, was in jeder Korporation nicht durch Einkünfte aus eigenem Besitz gedeckt ist und daher durch Umgebung auf die Teilhaber gedeckt werden muß.

willigung im vollen, faktischen und rechtlichen Sinn liegt nur vor für Ausgaben, für welche nicht schon eine gesetzliche Pflicht sonst besteht; dann ist auch die Versagung rechtswirksam.

Über besondere Gestaltungen der Ausgabebewilligung ist folgendes zu bemerken:

1) Der Reichstag kann seine Bewilligung wirksam nicht an Bedingungen knüpfen, aber man muß unterscheiden zwischen Bedingung und Zweck; der Reichstag ist nicht an eine so allgemeine Fassung der Etatposition gebunden, daß damit die Prüfung der Zweckmäßigkeit der Ausgabe verschränkt wäre. Man kann z. B. einen Neubau an einem Ort oder Bauplatz für zweckmäßig halten, an einem andern durchaus nicht. Dagegen wäre es eine Bedingung, also unzulässig, wenn die Bewilligung daran geknüpft werden wollte, daß ein bestimmter Baumeister den Bau ausführt.

2) Es ist auch nicht zulässig, daß der Reichstag materielle Ausgabebewilligungen (nicht Schätzungen) gegen die Regierung erhöht. Er soll ja bewilligen, es soll nicht ihm bewilligt werden. Kommt übrigens keine Vereinigung der beiden gesetzgebenden Faktoren zustande, so ist dies kein Grund für den Bundesrat, den Etat zu verwerfen, wenn er versichert wird, daß die Reichsverwaltung von der Erhöhung keinen Gebrauch macht.

3) Artikel 71 Absatz 1 gestattet, daß in besonderen Fällen Ausgaben statt auf ein Jahr für längere Dauer bewilligt werden. Dabei erfolgt, dem Betrag nach, die Ausbringung gleichwohl nur für das Etatsjahr. Die gesetzgebenden Faktoren binden sich aber gegenseitig für die Fortleistung.

4) Eine Thesaurierung ist nirgends vorgesehen. Man versteht darunter, daß aus den Mitteln eines Jahresetats Geld auf die Seite gelegt wird zu Fonds, auf welche künftig gegriffen werden soll. Das älteste Beispiel hierfür ist der Reichskriegsschatz im Juliusturm in Spandau. Jede Thesaurierung ist eine Verfassungsänderung ad hoc. Denn hier wird eine Verwendung, die nicht Ausgabe ist, behandelt im Etat gleich einer solchen. Sodann aber aus dem weiteren Grund, weil sich dadurch die Matrikularbeitragspflicht verschiebt. Sie besteht an sich verfassungsmäßig nur, soweit nötig, um einen Fehlbetrag zu decken, der nach Abgleichung der wirklichen Einnahmen und Ausgaben bleibt —, nicht aber zur Schaffung von Rücklagen. Die Thesaurierung dehnt aber jene Pflicht unter Umständen effektiv hierauf aus.

5) Eine besondere Art der Ausgabebewilligung ist endlich die, daß man bestimmte Ausgaben auf bestimmte Einnahmen radiziert, was gleichfalls die Verfassung nicht kennt. Das war vor anderthalb Jahrhunderten noch der Finanzwirtschaft Regel. Wenn man z. B. ein Spital gründete, wies man ihm von jeder Wirtschaftskonzession, Tanzerlaubnis u. s. w. einen Betrag zu. Und nun, nachdem unsere Voreltern glücklich sich zu dem Prinzip der Generalität der Staatseinnahmen und -ausgaben durchgerungen, steht unser modernes Jahrhundert im Zeichen des Atavismus. Das neueste Beispiel dafür ist, daß inhaltlich des letzten Zolltarifgesetzes die Mehreinnahmen aus der Erhöhung der Getreidezölle ohne Rücksicht auf den Betrag für die Versorgung von Arbeiterwitwen und -waisen verwendet werden müssen.

IV. Die Struktur des Etats beruht lediglich auf der Praxis, indem ein Komptabilitätsgesetz nicht zustande kam. Wesentlich ist, daß über jede Position besonders abgestimmt wird. Wichtig ist, ob eine Ausgabe als dauernde oder als einmalige bewilligt wird und letzternfalls, ob man sie als wiederkehrend oder außerordentlich anerkennt. So ist beispielsweise die Bauunterhaltung einer Kaserne eine dauernde Ausgabe des ordentlichen Etats; denn sie kommt jährlich vor. Die Schaffung eines Ersatzbaues für eine abgängige Kaserne ist eine einmalige Ausgabe des ordentlichen Etats; denn von Zeit zu Zeit wird ein Gebäude abgängig und nicht um einen neuen Wert zu schaffen, sondern an die Stelle des einen den andern zu setzen, erfolgt die Ausgabe. Würde dagegen neben einer Kaserne eine zweite dazu errichtet, das wäre ein reiner Neubau und käme der Aufwand in den außerordentlichen Etat. Diese Unterscheidung bedeutet aber, daß im letztgenannten Fall und nur in diesem der Aufwand nicht aus laufenden Mitteln, sondern durch Anleihe oder aus Spezialfonds zu decken ist.

Der Budgetaufstellung entspricht die Entlastung. Sie ist in Artikel 72 auf den Nachweis der Verwendung der Einnahmen gestellt und nach jährlicher Rechnungslegung des Kanzlers vom Bundesrat und Reichstag zu bewirken. Beide haben freilich weder Zeit noch Personal, die Unterlagen durchzunehmen. Es erfolgt daher jeweils Vorprüfung seitens des preußischen Rechnungshofes, welcher, durch jährlich erneuerte Mandatsgesetze des Reichs mit der Aufgabe betraut, hierfür sich als Rechnungshof des Deutschen Reiches bezeichnet und aus Reichsmitteln entsprechend ausgestattet

wird. Was zu geschehen hätte, wenn die Entlastung verweigert würde, sagt die Verfassung nicht. Und da sie über diese konstitutionelle Frage gänzlich schweigt, kann man ein solches Tadelsvotum post festum nur nach den sonst über die Ministerverantwortlichkeit aufgestellten Sätzen beurteilen. Eine zivilrechtliche Verantwortlichkeit besteht jedenfalls nur unter ganz besonderen Umständen.

Im übrigen muß hier in Betracht gezogen werden, was ich von der Bewilligung sagte. Darauf, ob Schätzungen — einerlei, ob von seiten der Regierung oder des Reichstags angesetzt — zutreffen werden oder nicht, hat die Reichsverwaltung keinen Einfluß. Sie kann nicht bestimmen, wieviel Zucker produziert, wieviel Briefe befördert werden; also ist von einer materiellen Entlastung für solche Mindereinnahmen gar keine Rede, sondern in Wahrheit nur von einer Kenntnisgabe. Jene — und folgeweise die Pflicht zur Rechtfertigung — kommt nur in Betracht für Willenshandlungen, z. B. indem Ausgaben, auf deren Bestimmung die Regierung einen Einfluß oder eine Aufsicht hatte, ohne Bewilligung oder in höherem Maße als bewilligt vollzogen wurden. Hat die Reichsverwaltung Ausgaben, welche der Reichstag über den Entwurf hinaus etwa einsetzte, ohne daß das Einverständnis der verbündeten Regierungen erzielt wird, unterlassen, so bedarf es keiner Entlastung; es bedarf solcher überhaupt nicht für Minderausgaben.

II. Finanzielles Verhältnis von Reich und Land.

Ich gehe zur zweiten Frage, dem Verhältnis der Reichs- und Landesfinanzen, über:

Die Begründung des Reichs hat im ganzen die finanzielle Folge gehabt, daß die Einzelstaaten einerseits von ihren Militär- und den meisten diplomatischen Ausgaben entlastet wurden und andererseits das Reich die Einkünfte des Zollvereins, welche früher unter die Einzelstaaten verteilt wurden, als gemeinsame Einnahmen erhielt. Wenn diese — nebst den hinzukommenden gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern und den Postüberschüssen (Artikel 38 und 49) — zur Begleichung der Ausgaben nicht reichten, so deckte man

den Fehlbetrag nach dem Sozietätsprinzip durch Matrikularbeiträge. So war das Reich von Anfang an darauf angewiesen, von den Einzelstaaten zu erhalten, was ihm fehlte. Fürst Bismarck nannte es deswegen ihren Kostgänger.

Nach den heutigen Verhältnissen sind die Einnahmen des Reiches folgende:

1) Den ersten Einnahmeposten, welchen auch Artikel 70 schon hervorhob, bilden „die etwaigen Überschüsse der Vorjahre". Sie sind in Wahrheit zu viel bezahlte Matrikularbeiträge. Denn hätte man den Fehlbetrag, den allein die Einzelstaaten durch ihre Zuschüsse decken müssen, richtig bemessen, so wären keine Überschüsse des Vorjahrs vorhanden. Sie haben eben mehr bezahlt, als sachlich notwendig war. Dementsprechend werden diese Überschüsse im Etat nicht wie die Einnahmen sonst behandelt, sondern den Einzelstaaten zu gut gerechnet, wie Vorauszahlungen auf ihre nächste Schuldigkeit und zwar nach dem Verhältnis ihrer Beteiligung an den gemeinschaftlichen Einnahmen.

2) Sodann hat das Reich eine Reihe von eigenen Einnahmen aus seinen Unternehmungen oder aus ähnlichen Verhältnissen. Hierher gehört der Anteil an dem Gewinn der Reichsbank, die Erträge der Münzen und der Banknotensteuer, ferner aus Reichsdruckerei, Reichsbahnen und Reichspost nebst den Ausgleichsbeiträgen Bayerns und Württembergs für ihr Postreservat. Viel wichtiger sind

3) die Zölle und Steuern. In dieser Hinsicht müssen wir zurückgreifen auf Artikel 4, dessen Wortlaut in Ziffer 2 besondere Bedeutung hat:

Dort ist dem Reich zugewiesen die Gesetzgebung über „die für die Zwecke des Reiches zu verwendenden Steuern". Im Entwurf stand „indirekte Steuern". Das Beiwort ist aber gestrichen worden. Das Reich besitzt daher unbestreitbar verfassungsrechtlich die Befugnis, auch direkte Steuern zu schaffen. Man hielt jedoch gleichwohl bisher an der Abscheidung fest: dem Reich die indirekten, dem Land die direkten Steuern. Aus dem einfachen Grund, weil die gangbaren direkten Steuern, insbesondere auf Einkommen und Erbschaften, in den Einzelstaaten bestehen und ihnen doch nicht ohne Ersatz weggenommen werden können. Wollte man aber daran denken, auf das einzelstaatliche Steuersystem beim gleichen Gegenstande noch ein Reichssteuersystem aufzupfropfen, so

würde man sich doch der Wahrheit nicht entschlagen können, daß eine Kuh, wenn zwei Personen statt einer an ihr melken, darum nicht mehr Milch gibt. Mag das gliedstaatliche direkte Steuersystem da oder dort auch noch des Ausbaus fähig sein, jedenfalls könnten ohne den Fortbesitz die Einzelstaaten nicht existieren und jene Aufpfropfung würde ihre Finanzhoheit illusorisch machen. Wenn dieselben Kataster zwei Herren dienen sollten, so ergäbe sich die Unifizierung nach dem Reichsbedürfnisse von selbst, die Anpassung an die Landesverhältnisse, worauf die Steuerträger selbst oft viel Gewicht legen, fiele weg und eine Reichskontrolle müßte den gesamten Betrieb erfassen.

Artikel 4 Ziffer 2 spricht nur von Steuern, die für die Zwecke des Reiches zu verwenden sind. Darin liegt zweierlei: einmal soll das Reich keine Gesetze geben über Landessteuern, zweitens sollen die Steuern, die das Reich schafft, auch für das Reich verwendet werden. In beiden Richtungen überholte die Reichspraxis dies durch Gesetze, welche infolgedessen als verfassungsändernde zu bezeichnen sind. Das Reich hat über Angelegenheiten der Landesbesteuerung verfügt in den Gesetzen über Doppelbesteuerung (1870), über Besteuerung der Dienstwohnungen der Reichsbeamten (1881) und über Heranziehung der Militärpersonen zu Gemeindeabgaben (1886). Man tat das aus guten Gründen; Einheit der verschiedenen Landesrechte war hier eine innere Notwendigkeit.

Dann hat das Reich Reichsabgaben geschaffen, welche effektiv Landeseinkünfte sind. Wir müssen nämlich bezüglich der Frage, welchem Gemeinwesen ein Reichsabgabenbetrag schließlich zugute kommt, drei Kategorien unterscheiden, denen übrigens allen gemeinsam ist, daß das Reich sie normiert, der Einzelstaat sie erhebt und zunächst an die Reichskasse abliefert; das Reich selbst hat keinerlei finanzielle Lokalverwaltung. Diese drei Gruppen sind folgende:

a) Der Reichsgemeinschaft verbleibt der Reinertrag der Steuern auf Salz, Zucker und Schaumwein sowie der Biersteuer der Norddeutschen Braugemeinschaft und die Biersteueräquivalente (Ausgleichsbeiträge) der Südstaaten.

b) Ein Teilungsverhältnis zwischen Reich und Gliedstaaten ist eingetreten in bezug auf alle Zölle und die Tabaksteuer. Ursprünglich bezog das Reich den Reinertrag allein und nahm

1879 dafür etwa 100 Millionen Mark ein. Damals aber ging man über zu einer großen Steigerung dieser Einnahmegattung. Dies wurde erkauft um den Preis, daß der Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer, soweit er zusammen 130 Millionen in einem Jahre überschreitet, nicht mehr dem Reich verbleibt, sondern den Einzelstaaten zu überweisen ist. Der Reichsanteil ward 1896 auf 143 Millionen erhöht.

c) Es sind ferner Reichssteuern geschaffen worden, welche *gänzlich den Einzelstaaten* verbleiben. Das sind die Reichsstempelabgaben — also Wechsel-, Spiel-, Karten-, Börsen- und Lotteriestempel —, außerdem die Verbrauchsabgabe für Branntwein. Diese Einnahmen werden trotzdem vom Lande zunächst abgeliefert an das Reich. Denn der Einzelstaat hat Anspruch darauf nicht nach dem Maßstab des bei ihm aufgekommenen Betrags, sondern wie bei den Matrikularbeiträgen nach dem Verhältnis der Bevölkerungszahl. Nach diesem Maßstab erfolgt die Überweisung.

Mit dem bisher Erwähnten sind die Einkünfte, welche das Reich besitzt, erschöpft. Wohl wurden *Steuerprojekte* über Tabakmonopol, Tabakfabrikatsteuer, Weinsteuer, Quittungssteuer vorgelegt. Sie sind aber sämtlich gescheitert. Andere Vorschläge wurden wohl im Parlament gestreift, verdichteten sich aber nie zu einer Vorlage, so die Wehrsteuer, das Branntwein- und das Petroleummonopol.

Die Einrichtung, daß die Einzelstaaten von den Reichseinnahmen Erträge wie geschildert beziehen, nennt man das *System der Überweisungen*. Sein historischer Zusammenhang und *materieller Ursprung* ruht in der *Wendung*, welche im Jahre 1879 *in der Handels- und Zollpolitik* eintrat. Bis dahin war Deutschland vorwiegend, nicht ausschließlich, ein Land des Freihandels. Fürst Bismarck, mit einer starken Strömung der Bevölkerung hinter sich, ging damals auf vielen Gebieten der Erzeugung zum Agrar- und Industrieschutzzoll über. Damals wurden die ersten Getreidezölle bei uns geschaffen. Er wollte mit den so gewonnenen Mitteln zugleich erreichen, daß das Reich nicht mehr Kostgänger der Einzelstaaten sei, sondern umgekehrt ihr Schenkgeber werden könne.

Die *formelle Gestalt* erhielt dies Überweisungssystem durch die „*Franckensteinsche Klausel*". Damit ist jener Antrag gemeint, welcher — vorwiegend von der Zentrumspartei ausgehend,

aber von den Mehrheitsparteien unterstützt — den Ertrag von Zöllen und Tabaksteuer, soweit er über 130 Millionen hinausgehe, gänzlich denjenigen der Branntweinverbrauchsabgabe den Einzelstaaten zuwandte. Die Bedeutung dieser Klausel ward gesteigert in den Jahren 1885 und 1887, in denen man die Getreidezölle weiter erhöhte; denn infolgedessen wuchs der Zollertrag bedeutend.

Um die Wirkung des ganzen Systems zu zeigen, will ich beispielsweise hier die unsern Heimatsstaat betreffenden Zahlen einfügen. 1871 zahlte Baden 5 Millionen Mark Matrikularbeiträge, ohne irgend etwas vom Reich zu erhalten. 1881, als der neue Zolltarif erstmals in voller Wirkung war, empfing es bereits durch Überweisungen gegen 2 Millionen zurück, zahlte also in der Abgleichung nur noch 3 Millionen. Nach Einwirkung der erhöhten Getreidezölle erhielt Baden im Jahr 1889, dem Höhepunkt des Systems, 3¼ Millionen mehr, als es hingab, herausgezahlt vom Reich, obwohl seine Matrikularbeiträge auf 8 Millionen angewachsen waren; denn die Reichsausgaben steigerten sich unter diesem System der Geldüberfülle außerordentlich schnell. In dem Jahrzehnt von 1879/89 vollzog sich also ein Umschwung derart, daß Baden, am Anfang für 5 Millionen zahlungspflichtig, am Ende desselben 3¼ Millionen rein erhielt. Dies bedeutete also für ein Land von noch nicht 2 Millionen Einwohnern eine Verschiebung in der Jahresbilanz um 8¼ Millionen Mark.

Am stärksten würden diese Regeln naturgemäß im Großstaat Preußen gewirkt haben. Um jedoch die Staatseinkünfte dort nicht anschwellen zu lassen und die Selbstverwaltungskörper zu entlasten, machten die Mehrheitsparteien des Reichstags 1885 und 1887 die Bewilligung der Getreidezollerhöhung davon abhängig, daß der preußische Staat außer dem für ihn kleinen Betrag von 15 Millionen die weitere Vermehrung der Einnahmen gar nicht bekomme, sondern sie abgeben müsse an die Land- und Stadtkreise. Das ist der Inhalt der sogenannten lex Huene.

Sie sehen daraus, meine Herren, wie komplex Reichs- und Landesleben sind. Es ist ein Beispiel zugleich davon, wie der preußische Staat manchmal für Entscheidungen in Reichsgeschäften seinerseits die Opfer zu tragen hat.

Die Wirkung der Franckensteinschen Klausel endlich für das Reich selbst ist die einer außerordentlich stark eingreifenden Verfassungsänderung. Denn es werden dadurch den Artikeln 4

und 70 zuwider der Gemeinschaft Einkünfte entzogen, welche ihr an sich gebühren. Auch hier möchte ich das Beispiel eines Betrages erwähnen. Die Klausel entzieht nach dem Etat von 1902 dem Reich 556 Millionen durch Überweisung, also über eine halbe Milliarde bei einem Gesamtbestand der fortdauernden ordentlichen Ausgaben sonst von etwa $1\,^1/_2$ Milliarden.

Auf dem Überweisungssystem beruht die Unterscheidung der Matrikularbeiträge in rechnungsmäßige und effektive. Die Manipulation, daß die Einzelstaaten zunächst ihren Anteil am Reichserfordernis zahlen und dann wieder Überweisungen empfangen, wird, soweit möglich, auf dem Papier gemacht. Muß der Einzelstaat, Matrikularbeiträge gegen Überweisungen abgerechnet, zuzahlen, so leistet er für das Surplus wirkliche Matrikularbeiträge. Empfängt er einen Überweisungsüberschuß, so sind seine Matrikularbeiträge nur rechnungsmäßige. Solche Effektivüberschüsse empfingen die Einzelstaaten jedoch nur vier Jahre hindurch, von 1889—92. Die Reichsausgaben wuchsen so schnell, daß die Einzelstaaten von da ab wieder effektive Matrikularbeiträge zu zahlen haben; der Betrag, welcher gegenwärtig zugelegt wird, hat übrigens die Leistungen der 70er Jahre noch nicht wieder erreicht.

Einsichtige Finanzmänner haben seinerzeit die Verderblichkeit des Überweisungssystems vorausgesehen. Ich erinnere mich aus den Verhandlungen des badischen Landtags, daß Finanzminister Elstätter es als ein Danaergeschenk charakterisierte. Es hatte die Folge, daß — wie im Reich — auch in den Einzelstaaten die ständigen Ausgaben gesteigert wurden, indem man die überschüssigen Gelder zu laufenden Bedürfnissen verwendete. Die wirklichen Überweisungen fielen bald weg, die Ausgaben blieben. Demzufolge gerieten die meisten Einzelstaaten in Finanzklemme. Denn nur Preußen besitzt, zeitweise wenigstens, in reichen Eisenbahnüberschüssen eigene genügende Hilfe. Die Knappheit der Landesfinanzen erreichte den Grad, daß die Einzelstaaten 1902 erklärten, es sei ihnen unmöglich, Matrikularbeiträge über den damaligen Betrag hinaus zu leisten. Man stand vor der Frage, ob diese Insuffizierung der Glieder die Deckung des Defizits der Reichsgemeinschaft als ein außerordentliches Bedürfnis im Sinn des Artikel 72 erscheinen lasse. Sie wurde bejahend von beiden gesetzgebenden Faktoren beantwortet, man wollte von der Erhöhung der Matrikularbeiträge absehen. Seitdem wird — vorübergehend — zur

Deckung eines Teils des ordentlichen Bedarfs des Reiches jährlich eine Zuschußanleihe aufgenommen. Das Reich bezieht zurzeit nur 25 Millionen effektive Matrikularbeiträge von den Einzelstaaten. Seine Schuldenlast aber wird bald 3 Milliarden betragen. Die Zinsen erfordern 100 Millionen jährlich in runder Zahl.

Ebenso bedenklich wie das der Verfassung entgegen eingeführte Überweisungssystem sind die auf ihr beruhenden Matrikularbeiträge selbst —, der Rest des Sozietätsprinzips, welches nicht zum Bewußtsein bringt, daß das Reich eine eigene Persönlichkeit ist. Lange zweifelte man an der Existenz eines Reichsfiskus. Erst in dem Reichseigentumsgesetz von 1873 ist sie klargestellt worden. Es ordnete zugleich an, daß das Reich mit seinem Einkommen steuerlich nicht schlechter stehen soll in den Einzelstaaten als der Landesfiskus. Ein Gesetzentwurf von 1874, welcher das Reich als die höhere Einheit von jeder Landessteuer frei machen wollte, ist zwar gescheitert, die Wahrheit aber, daß das Reich eine Rechtspersönlichkeit sei, vollständig durchgedrungen. Gleichwohl harrt ein oberster Satz jeder vernünftigen Finanzpolitik noch der Verwirklichung. Eine uns jüngst leider allzufrüh entrissene Autorität, Finanzminister Buchenberger*), formulierte ihn dahin, daß „jede Finanzwirtschaft in sich selbst die finanz-ökonomischen Grundlagen der Existenz zu suchen habe". Wer Ausgaben beschließe, möge sie nicht nur verantworten, sondern auch selbst für ihre Deckung sorgen. Das Gegenteil ist ja freilich bequem und unter dem Schutzdach der Matrikularbeiträge könnte das Reich theoretisch ein Defizit nie haben. Trotzdem erwies sich bereits, wie an den Zuschußanleihen gezeigt, der Zwang der Verhältnisse stärker als die Norm. Das System der Matrikularbeiträge fungierte leidlich, solange die Einzelstaaten in der Lage waren, den Pflichten daraus zu genügen, ohne ihrerseits die Landessteuern zu erhöhen oder neue einzuführen. Bei Überschreitung dieses Punktes entsteht dagegen eine Steuergattung, die nicht haltbar ist, nämlich Landessteuern für das Reichsdefizit —, um so weniger, je mehr Steuerobjekte das Reich selbst an sich zieht.

Aber auch abgesehen davon sind die Matrikularbeiträge als ein verkehrtes System deswegen erkannt, weil sie kopfsteuerartig wirken. Kopfsteuern sind es allerdings nicht, denn sie werden nicht

*) Finanzpolitik und Staatshaushalt im Großherzogtum Baden (Heidelberg 1902. Winter) S. 25 ff., ein in diesem Abschnitt mehrfach benutztes Werk.

auf den Einzelnen als Zahlungspflichtigen ausgeschlagen; es zahlt dem Reich nicht der Reichsangehörige, sondern jeder Staat nach der Zahl seiner anwesenden, selbst fremden Bevölkerung. Aber immerhin fehlt dabei jede Rücksicht auf die wirkliche Lage der Steuerkräfte. Die reichen Hansastädte zahlen für den Kopf ihrer Bevölkerung keinen höheren Betrag als das Fürstentum Waldeck, dessen Einwohner wenig steuerkräftig sind.

Außerdem kommt dazu die Unsicherheit für die Landesfinanzen, indem der Wechsel im Erfordernisbetrag der Matrikularbeiträge, wie gezeigt, außerordentlich groß ist — und zwar nicht nur an sich, sondern auch dadurch, daß der Fehlbetrag eines vergangenen Jahres (nach dem Rechnungsergebnis gegenüber der Veranschlagung) als durch Nachschüsse zu deckender Posten später wieder erscheint. Infolgedessen besteht gar keine Sicherheit für die Abschlüsse der einzelstaatlichen Finanzwirtschaft, welche zudem sich auf so kurze Perioden nicht einrichten kann wie das Reich.

Aus diesen Verhältnissen erklärt sich sattsam der Wunsch einer Reichsfinanzreform*) im Sinn einer reinlichen Scheidung der Reichs- und Landesfinanzen, also abermaliger Änderung der Verfassung. Allein trotz ernsthafter Versuche ist sie bisher gescheitert; nebst den mit ihr verquickten Projekten der Schaffung neuer Reichseinnahmen, um des Reichs finanzielle Grundlage selbst gehörig zu fundamentieren und sein Schuldenwesen durch Tilgungsgesetze zu ordnen. Das einzige, was geschah, sind die sogenannten „leges Lieber", beginnend vom Jahr 1896. Sie schränkten die Überweisungen um ein weniges ein zugunsten des Beginnes einer Schuldentilgung; diese erfolgt übrigens nur derart, daß an dem bewilligten Anleihebetrag die zu Tilgungen verfügbare Summe abgesetzt, also soviel weniger an neuer Anleihe in einem Jahr aufgenommen wird, als sich danach ergibt. Der Grund, warum die Scheidung von Reichs- und Landesfinanz bisher scheiterte, besteht in dem Widerstreben des Reichstags, welcher auf sein Einnahmebewilligungsrecht in bezug auf die Matrikularbeiträge hält, auch die Einzelstaaten an ihrem Leibe die Folgen der Reichsfinanzwirtschaft jeweils spüren lassen will, damit sie besonders starken Anlaß hätten, im Bundesrat auf sparsame Führung der Reichsfinanzen zu drängen. Man denkt also eventuell an eine Art Strafgericht, welches aber mehr Dritte träfe. Es wäre nämlich die Folge, daß

*) Neueste Schrift: Rehm, Die Reichsfinanzreform (München 1903. Schweizer).

in den Ländern eben wegen Knappheit der Mittel einzelne Interessen zurückgestellt werden müssen.

Auch gegenwärtig liegt dem Reichstag ein Regierungsentwurf zur Anbahnung besserer Verhältnisse vor, die sogenannte kleine Finanzreform, welche das Problem ohne tiefer einschneidende Verfassungsänderung lösen soll. Sie hebt nicht auf volle Scheidung zwischen Reichs- und Landesfinanz ab. Man will das Matrikularsystem und das zugehörige Bewilligungswesen beibehalten, auch daneben dauernde Bestimmungen über Schuldentilgung treffen. Dagegen beschränkt der Entwurf die Überweisungen auf die Branntweinverbrauchsabgabe und begrenzt die Matrikularbeiträge dahin, daß regelmäßig kein Staat mehr zu bezahlen hat, als er im jeweiligen Durchschnitt der fünf letzten Vorjahre an effektiven Überweisungen empfing. Auf diese Weise verschwänden tatsächlich, wenn auch nicht formell, die effektiven Matrikularbeiträge wenigstens nach den jetzigen Verhältnissen für absehbare Zeit. Kämen sie aber wieder, so wäre es nur im Verfolg von wirklichen Überweisungen an die Einzelstaaten. So wären diese in der Lage, der Wirkung bewußt, in kommenden Quinquennien vielleicht wieder ein entsprechendes Äquivalent rückleisten zu müssen, sich zum voraus darauf einzurichten und zwar mit den vom Reich an sie gelangenden Mitteln. Sie würden dann mit der Sicherheit, unter regelmäßigen Verhältnissen nicht mehr zu bedürfen, die effektiven Überweisungsbeträge voraussichtlich für gewisse Zeit zurücklegen in sogenannte Pufferfonds, um damit später die Matrikularbeiträge nach dem Maßstab der Durchschnittsjahre zu zahlen.

Sechzehnter Vortrag.

Rechtsschutz. Art. 74 bis 77.

Der XIII. Abschnitt der Verfassung, mit der Überschrift: „Schlichtung von Streitigkeiten und Strafbestimmungen" enthält in den Art. 74 und 75 einen strafrechtlichen Schutz für das Reich, seine Körperschaften und Behörden, in Art. 76 Bestimmungen, wonach Streitigkeiten zwischen zwei Gliedstaaten und Streitigkeiten verfassungsrechtlicher Art in einem Gliedstaat geschlichtet werden sollen, und endlich in dem Art. 77 Bestimmungen zur Beseitigung einer Justizverweigerung. Es sind also lauter Vorschriften, welche

sich mit dem Rechtsschutz befassen, aber keineswegs die einzigen unseres Verfassungsrechts; denn wie wir am Schlusse sehen werden, erfuhr unser System des Rechtsschutzes noch in anderen Hinsichten manchen Ausbau auf zum Teil erst neu gelegten verfassungsrechtlichen Grundlagen.

Die Gestalten, welche uns in Art. 74—78 begegnen, sind eigentlich lauter neu kostümierte alte Bekannte des früheren Bundesrechts. Ein Bundesbeschluß vom Jahre 1836 stellt schon fest, daß die Bundesverfassung ein Teil der Verfassung jedes Landes sei und daher Angriffe gegen den Bund und seine Organe ebenso bestraft werden mußten wie diejenigen gegen das Land. Es bestand auch nach Art. XI der Bundesakte eine Fürsorge gegen Streitigkeiten der Bundesstaaten untereinander, und aus ihr erwuchs eine besondere Austrägalordnung von 1817. Für Abwandlung von Verfassungsstreitigkeiten in einem Einzelstaat schuf der Deutsche Bund 1834 das Bundesschiedsgericht; es bestand aus Spruchmännern, Personen von juristischer oder staatsmännischer Erprobung, welche aus einer vom Bund aufgestellten Liste durch die streitenden Teile je hälftig ausgewählt wurden und sich aus jener Liste einen Obmann beizugesellen hatten. Was die Justizverweigerung endlich angeht, so entspricht die heutige Bestimmung darüber dem Vorbild des Art. 29 der Wiener Schlußakte.

Nach dieser Vorausschickung im ganzen will ich kurz die einzelnen Artikel der Verfassung skizzieren:

I. Das Prinzip des Art. 74 geht dahin, daß Hoch- und Landesverrat gegen das Reich und die Berufsbeleidigungen seiner Körperschaften, Behörden und Beamten, in dem Einzelstaat, wo der Fall zu behandeln ist, ebenso bestraft werden soll, wie wenn die Tat sich gegen den Einzelstaat oder dessen Organe richten würde. Es fällt dabei auf, daß der Reichs- und Landesoberhäupter nicht gedacht ist. Man hielt es für unnötig, weil die einzelstaatlichen Strafgesetzbücher Bestimmungen gegen Angriffe wider Bundesfürsten oder befreundete Souveräne enthielten. Von einer Spezialnorm in bezug auf das Bundespräsidium oder später den Kaiser sah man gleichfalls ab. Im Regierungsentwurf stand noch ein Zusatz: Es sollte auch strafbar sein Erregung von Haß oder Verachtung gegen Einrichtungen des Bundes oder Anordnungen der Bundesbehörden durch öffentliche Behauptung oder Verbreitung erdichteter oder entstellter Tatsachen oder durch öffentliche Schmähung oder Verhöhnung.

Indes strich der verfassungberatende Reichstag diesen Zusatz, welcher später jedoch im § 131 unseres Reichsstrafgesetzbuches dem Wesen nach verwirklicht ward. Unmittelbar nach den staatlichen Umwälzungen des Jahres 1866 waren Exzesse der öffentlichen Kritik so häufig, daß damals eine solche Bestimmung vielleicht sehr weit geführt hätte.

Inzwischen ist der ganze Artikel überholt. Landesstrafgesetze über diese Materie gibt es nicht mehr, das Reichsstrafrecht schuf Ersatz.*) Immerhin wirkte diese Bestimmung wenigstens einige Zeit. Gar nie dagegen stand Art. 75 in Wirksamkeit. Danach sollten zur Aburteilung der geschilderten Reate, außer in den Fällen der Beleidigung, nicht die an sich zuständigen Landesgerichte, sondern das hanseatische Oberappellationsgericht in Lübeck berufen sein. Das Imponderabile, daß Richter der Republiken als unparteilichste in Fragen der Verletzung monarchischer Einrichtungen gelten würden, spielte bei dieser Wahl mit. Aber das genannte höchste Gericht sollte erst dann in diese Tätigkeit treten, wenn ein Reichsgesetz die näheren Kompetenz- und Verfahrensbestimmungen festgesetzt haben würde. Ein solches Gesetz ist nie erfolgt. Gleichwohl behielt die Bestimmung genetisch eine dauernde Bedeutung. Denn aus ihr erwuchs § 136 der Reichsgerichtsverfassung (1877), wonach das Reichsgericht in erster und letzter Instanz für Untersuchung und Entscheidungen bei Hoch- und Landesverrat gegen Kaiser und Reich zuständig ist.

II. Während diese beiden ersten Artikel des Abschnitts demnach wenig bedeuten, erwies umgekehrt Art. 76, wenigstens im ersten Teile, für das Bundesleben große Wichtigkeit. Die beiden Absätze sind, wie ein Blick darauf zeigt, gänzlich auseinanderzuhalten: Der erste handelt von den Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten und sagt, sofern dieselben nicht privatrechtlicher Natur sind, werden sie auf Anrufen eines Teils von dem Bundesrat erledigt. Der zweite Absatz dagegen redet von Verfassungsstreitigkeiten in einem Bundesstaat, will jedoch nur den Fall ergreifen, daß die Landesverfassung nicht ihrerseits eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten bestimmt; geschah dies nicht, so hat auf Anrufen eines Teils der Bundesrat gütlich auszugleichen,

---

*) Vgl. namentlich Reichsstrafgesetzbuch §§ 81, 87—92, 105, 196, 197, 339, dazu Einführungsgesetz § 4.

und ist, wenn das nicht gelingt, der Streit im Wege der Reichsgesetzgebung zur Erledigung zu bringen. Der erste Absatz ist häufig und gerade in Fällen, wo die Erprobung seiner Einrichtung die Grundfeste des Bundeslebens, die Gleichheit der Glieder des Reichs vor dem Recht, betraf, praktisch geworden, der zweite eigentlich nie.

Im verfassungsberatenden Reichstag versuchte der Abgeordnete Zachariä, der berühmte Göttinger Staatsrechtslehrer, die beiden so verschiedenen Angelegenheiten unter einen Hut zu bringen. Er wollte, daß ein ständiges Bundesgericht eingesetzt würde; ihm sekundierten von bedeutenden Juristen namentlich von Wächter und von Schwarze. Diesem Bundesgericht wollte er sämtliche im Verfassungsabschnitt XIII behandelten Dinge zugewiesen sehen, außerdem aber Streitigkeiten über Thronfolge, Regierungsfähigkeit und Regentschaft in den Einzelstaaten, sowie endlich die Entscheidungen über privatrechtliche Ansprüche gegen das Reich oder eine Mehrheit von Bundesstaaten. Allein ein so tiefer Eingriff in die einzelstaatliche Souveränität konnte keinen Erfolg haben. Der Antrag wurde abgelehnt.

Gehen wir nun zur Betrachtung des ersten Absatzes des Artikel 76 über. Er knüpft an Art. XI der Bundesakte an, welcher in Absatz 4 also lautete: „Die Bundesglieder machen sich ... verbindlich, einander unter keinerlei Vorwand zu bekriegen, noch ihre Streitigkeiten mit Gewalt zu verfolgen, sondern sie bei der Bundesversammlung vorzubringen. Dieser liegt alsdann ob, die Vermittelung durch einen Ausschuß zu versuchen; falls dieser Versuch fehlschlagen sollte und demnach eine richterliche Entscheidung notwendig würde, solche durch eine wohlgeordnete Austrägalinstanz zu bewirken, deren Ausspruch sich die streitenden Teile sofort zu unterwerfen haben."

Auf Grund dieser Stelle ward die Austrägalordnung (1817) beschlossen, deren Kernpunkt folgender ist: Nachdem ein Teil den Bund angerufen, hat der beklagte Teil drei unparteiische Bundesglieder zu bezeichnen, aus welchen der klagende Teil dann eines auswählt, dessen oberstes Gericht dritter Instanz im Namen der Bundesversammlung den Streit entscheiden soll. Die Wiener Schlußakte, die sich in den Art. 21—24 damit beschäftigt, bestätigte diese Norm, ließ jedoch auch andere von den Streitenden gewählte Austräge zu. Später wurde auch bundesrechtlich anheimgestellt, das damalige Bundesschiedsgericht als Austrägalinstanz zu

vereinbaren. Sobald ein Anrufen vorlag, schritt die Bundesversammlung nötigenfalls ein, zur Verhütung von Änderungen während des Verfahrens, indem sie unbedingte Mandate und Inhibitorien erließ. Nun ist zwar die Austrägalordnung mit dem Deutschen Bunde erloschen, es blieb aber gleichwohl ihr Grundgedanke praktisch in der Richtung, wie wir sehen werden, daß regelmäßig für Streitigkeiten der Bundesglieder unter sich, wenn die gütliche Beilegung nicht gelingt, ein vorhandenes hohes Gericht als Entscheidungsstelle berufen wird. Doch kann die gütliche Beilegung gerade auch darin bestehen, daß die Streitenden ein beliebiges Austragsorgan unter sich vereinbaren. Reichsrechtliche Bestimmungen darüber existieren aber nicht, die Normen des Zivilverfahrens in §§ 851 bis 871 der Zivilprozeßordnung gelten für Schiedsgerichte des öffentlichen Rechts an sich nicht.

Nach Gewinnung der geschichtlichen Grundlage gehe ich zur *Auslegung des Art. 76 Absatz 1 selbst* über. Sein *Grundgedanke* ist, *Selbsthilfe im Bundesverhältnisse auszuschließen*. Zunächst hebt er hervor, daß *privatrechtliche Streitigkeiten* durch die ordentlichen Gerichte zu entscheiden seien. Dies ist nur narrativ, nicht präzeptiv. Wenn zwei Staaten für Zivilrechtsstreitigkeiten den Bundesrat anrufen wollen, so können sie es gleichwohl tun, und er ist dann auch berechtigt, aber nicht verpflichtet, sich auf das Anrufen einzulassen. Dagegen bei *öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten* ist er dazu verpflichtet. Worin letztere bestehen, erscheint als gleichgültig. Es ist nicht notwendig, daß illegales Verfahren behauptet wird. Insbesondere kann gerade die Art und Weise, wie ein Gliedstaat seine Gesetzgebung gebraucht, Beschwerdepunkt eines andern Gliedstaates sein; sagen wir z. B. in der Flußbaugesetzgebung würde ein oberliegender Staat gewisse Einrichtungen verfügen, von welchen der unterliegende offenbaren Schaden hätte. Eine Gattung öffentlich-rechtlicher Streite will von Seydel ausnehmen, nämlich die Thronstreitigkeiten, soweit sie nicht auf einem Staatsvertragsrecht beruhten, dessen Verletzung behauptet werde. Allerdings enthält die Reichsverfassung nicht eine allgemeine Bestimmung darüber, daß der Bundesrat hier zu entscheiden hätte, aber umgekehrt auch keine, die ihn ausschließt und gewisse öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zweier Staaten den inneren Organen des einen schlechthin vorbehält.*) Es fragt sich also im

*) Vgl. oben S. 35 Anmerkung.

Einzelfall nur, ob alle normalen Voraussetzungen vorliegen, von denen die Anwendbarkeit des Artikels abhängt. Deren sind es drei:

1) ein Streit öffentlich-rechtlicher Natur, wie erörtert, was ein Thronstreit doch ist;
2) daß er zwischen zwei oder mehreren Bundesstaaten bestehe;
3) daß ein Streitteil den Bundesrat anruft.

Auch die zweite dieser Voraussetzungen ist Gegenstand einer Kontroverse. Es wollen Einzelne, den Souverän und seine Regierung ausnehmend, den Begriff des streitenden Bundesstaats so eng auslegen, daß eigene Rechte des Staats selbst, wenn auch nicht schlechthin fiskalische, berührt sein müßten, also Rechte des Staatsoberhaupts und der Untertanen nicht genügen würden. Allein diese Unterscheidung ist willkürlich. Der Ausdruck „Bundesstaat", auf den man sich stützt, kommt mit „Bundesglied" völlig vermischt vor, welcher letztere mehr auf die Monarchen hinweist. Von Rechten der Bundesstaaten spricht die Gesetzesstelle gar nicht, sondern von deren Streitigkeiten. Für welchen Punkt ein Bundesstaat sein Schutzrecht einsetzen, wofür er Streit mit andern führen will, ist seine Sache. Er kann es für den geringsten Untertanen und dann jedenfalls doch auch für seine Dynastie tun. Ich habe Ihnen vorhin mit Absicht die Bestimmung der alten Bundesakte vorgelesen, welche die Austräge zum Ersatz des Kriegs unter Bundesgliedern macht. Die meisten Kriege entstanden aus Thronstreitigkeiten der Dynastien, also kann man nicht das Ersatzmittel gerade hierfür ausschließen wollen, ganz abgesehen von dem Interesse, welches ein Staat daran haben kann, daß sein höchster Machtinhaber noch andere Gebiete erlange.

Die Praxis hierüber steht auch fest. Schon 1839 nahm das Oberhofgericht Mannheim als Austrägalinstanz in einem Hoheitsstreit zweier lippeschen Linien den richtigen Standpunkt ein und ganz ebenso 1899 der Bundesrat im lippeschen Thronstreit. Die Regierung in Detmold wollte damals eine neue Thronfolgeordnung einführen, von welcher das regierende Haus in Schaumburg-Lippe darlegte, daß sie seine Thronrechte alteriere. Die Regierung in Bückeburg hat den Streit beim Bundesrat anhängig gemacht und dieser sich, wie Fürst Hohenlohe im Reichstag erläuterte*), nach Art. 76 Absatz 1 für kompetent erachtet, schon deshalb, weil „tatsächlich in der äußeren Erscheinung für beide Parteien der Streit

*) Protokoll der Reichstagssitzung vom 17. Januar 1899.

den Charakter einer von ihren Regierungen geführten Staatsangelegenheit angenommen" habe.

Was endlich die Voraussetzung des Anrufens eines Streitteils angeht, so hat die Hervorhebung eine mehrfache Bedeutung. Es liegt darin, daß der Bundesrat auf Grund dieser Gesetzesstelle ohne Anrufen keine Initiative, sich in Streitigkeiten einzumischen, besitzt und daß auch nur die streitenden Regierungen den Bundesrat kraft derselben anrufen können, also kein Dritter, weder ein Landtag, noch ein Agnat.

Das Verfahren ist dem Bundesrat freigegeben; denn es heißt einfach, daß er die Streitigkeiten erledige. Das begreift den gütlichen Ausgleich, welcher immer zuerst versucht wird. Es begreift ebenso auch die Einsetzung einer gerichtlichen Entscheidungsinstanz, wie den Erlaß eines Selbstentscheides. Welchen Weg der Bundesrat, wenn ein Ausgleich gütlich nicht gelingt, gehen solle, ward schon in dem Stadium der Begründung der Verfassung erörtert. Insbesondere erklärten die Bevollmächtigten von Hessen und Hamburg zu Protokoll als Voraussetzung, daß der Selbstentscheid des Bundesrats in der Sache nicht gepflogen werde, wenn es auf streitige Rechts- und Beweisfragen ankomme; solchenfalls sei die Anordnung einer Austrägalinstanz angemessen, welcher die streitenden Teile unterworfen würden. Man hatte offenbar das Einspielen der politischen Interessen und die Verschiedenheit des bundesrätlichen Stimmgewichts der Staaten bei dieser Erklärung im Auge. Ob die streitenden Teile selbst im Bundesrat mitstimmen können oder nicht, ist übrigens nirgends gesagt, kann aber unter Umständen sehr wichtig sein, z. B. wenn Preußen mit seinen 17 Stimmen selbst Streitteil wäre. Nach der Praxis enthalten sich die Streitteile der Abstimmung. Dies hat Hamburg auch 1867 als eine Voraussetzung erklärt.

Die tatsächliche Anwendung der Verfassungsstelle ist manchmal erfolgt. Preußen insbesondere nahm auf diese Weise mehrfach Recht, und es kann bei der Verschiedenheit der Machtverhältnisse die Existenz dieser Bestimmung allen Gliedstaaten Beruhigung bieten. Die nach ihr ausgetragenen Streitpunkte erstreckten sich auf Hoheits-, Grenz-, Steuer-, Wasserrechte und Eisenbahnverhältnisse. Das privatfürstrechtliche Gebiet ward in einem Streit der beiden schwarzburgischen Fürstentümer betreten. Als Austrägalgericht setzte man anfangs gerne das Lübecker Oberappellations-

gericht ein, später das Reichsoberhandelsgericht, jetzt nimmt man gewöhnlich das Reichsgericht, das nach seiner Geschäftsordnung verpflichtet ist, diesen Auftrag zu vollziehen; doch sind auch schon andere Gerichte betraut worden. Diese Jurisdiktion erfolgt stets in alleiniger und höchster Instanz und gibt dem Urteil die Bedeutung einer bundesrechtlichen Endentscheidung, kraft Delegation, ganz ebenso, als ob der Bundesrat selbst den Spruch gefällt hätte.

III. So bedeutsam also der erste Absatz, so wenig ist Absatz 2 des Art. 76 praktisch geworden. Bis zur Wende des Jahrhunderts ward nur ein einziger Verfassungsstreit, zwischen Regierung und Landtag Waldecks, beim Bundesrat anhängig gemacht (1883). Dieser bemühte sich, die streitenden Teile auf einen anderen Weg als den vorgesehenen zu bringen, sie verglichen sich aber schließlich von selbst. Zur Abgrenzung strittiger fürstlicher und parlamentarischer Macht bietet die Reichsgesetzgebung nicht sichere Aussicht. Es fragt sich, ob die Verfassungsbestimmung die Probe wohl ausgehalten hätte. Denn zu einem Reichsgesetz gehört Übereinstimmung von Bundesrat und Reichstag, und ob diese gerade in Streitigkeiten der Art zu erreichen wäre, erscheint mindestens ungewiß.

In neuerer Zeit riefen die lippeschen Stände gegen den Regenten des Landes die Bundeshilfe an, weil er ohne die nach ihrer Ansicht nötige landständische Genehmigung die Benutzung einer Domanialquelle der Stadt Detmold eingeräumt habe. Eine Erledigung dieser Streitigkeit ist nicht bekannt geworden.

Was die Einzelheiten der Bestimmung angeht, so ist hervorzuheben:

1) Als Verfassungsstreit ist anzusehen nur ein Streit zwischen Regierung und Volksvertretung über Gültigkeit, Auslegung oder Vollzug der bestehenden Grundgesetze des Landes. Also kann weder ein einzelner Landesangehöriger, noch eine sonstige Korporation den Bundesrat anrufen. Auch ist dieser sachlich nicht eine allgemeine Beschwerdeinstanz für Landstände. Insbesondere kann auch nicht der Mangel einer modernen Konstitution einen Anrufungsgrund abgeben.

2) Die Bestimmung hat einen subsidiären Charakter. Sie tritt nur ein, wenn die Gesetze sonst nicht schon ein Organ zur Entscheidung bestimmten. Das ist mehrfach der Fall. Insbesondere besteht für Hamburg auf dessen Wunsch ein Reichsgesetz (1881), welches in bezug auf Verfassungsstreitigkeiten zwischen Senat und

Bürgerschaft dort das Reichsgericht immer zuständig macht. Landesrechtliche Fürsorgebestimmungen bestehen in Königreich Sachsen, Mecklenburg, Oldenburg und anderwärts. Teils hat man Staatsgerichtshöfe eingesetzt, teils besonders zu bildende Schiedsgerichte vorgesehen.

Der Vergleich des Wesens beider Teile des Art. 76 zeigt, daß sie nach Anlaß, Zweck und Mittel außerordentlich verschieden sind, am meisten aber in der Wirkung. Diejenige eines Spruches nach Absatz 1 ist — wie gesagt — gleich einem rechtskräftigen Urteil; diejenige eines Reichsgesetzes, das nach Absatz 2 erlassen würde, ginge dahin, daß die beschlossene Norm, obwohl auf dem Weg der Reichslegislative zustande gekommen, ein Stück des Landesverfassungsrechtes wird. Die Folge ist, daß beide Streitteile zusammen sofort das Reichsgesetz abändern könnten. Das Gemeinsame der Bestimmungen liegt darin, daß sie beide Einrichtungen des Rechtsschutzes sind, daß bei beiden der Bundesrat nur auf Anrufen tätig wird und zunächst einen Ausgleich versucht.

IV. Art. 77, der letzte des Abschnitts, soll gegen Justizverweigerung Schutz geben. Er fand sich nicht im Entwurf. Auf die Forderung des Abgeordneten Wiggers-Rostock ward er hinzugesetzt. Die Bestimmung der Wiener Schlußakte, welche er wiederholt, hing zusammen mit den Zeiten der Kabinettsjustiz, in denen Befehle von oben in den Rechtsgang eingriffen, und man kann wohl sagen, daß der Artikel für die modernen Verhältnisse ein Anachronismus ist. Es fehlt ihm ein rechter Sinn, weil Justizverweigerung oder -hemmung nicht mehr vorkommt. Wohl mögen manche Prozesse lange währen, aber kein Eingriff hemmt sie und gegen Verzögerung kann man sich beim Oberrichter beschweren. Der Laie verwechselt auch häufig die Unzuständigkeitserklärung eines Gerichts oder gar die Ablehnung seiner sachlichen Anträge mit der Justizverweigerung. Wenn ein Gericht sich für inkompetent erklärt oder den Anspruch abweist, so hat es eben dadurch die Justiz geübt, und auch gegen solche Entscheide gibt es Rechtsmittel, soweit eine höhere Instanz besteht. Justizverweigerung liegt nur vor, wenn das Gericht es ablehnt, einen Beschluß zu fassen. In den zehn Jahren meiner Bundesratstätigkeit sind mir viele Beschwerden wegen Justizverweigerung durch die Hand gegangen, aber keine einzige begründete.

Würde eine Beschwerde begründet sein, so ginge das Ver-

fahren dahin, daß der Bundesrat im Reichsaufsichtswege die Regierung des betreffenden Staats zur Abhilfe anhielte. Eine direkte Anordnung steht dem Bundesrat nicht zu. Sie würde ja gerade eine neue Form der Kabinettsjustiz, ein Eingriff in den Rechtsgang sein. Der Bundesrat kann also niemals eine verneinte Zuständigkeit bejahen, auch kann er sich mit dem Prozeß selbst nicht befassen, darf daher auch nicht auf Vergleiche hinwirken.

Auf die Verwaltungsjustiz bezieht sich die Bestimmung überhaupt nicht.*)

Die Regel, daß Beschwerden gegen Justizverweigerung beurteilt werden sollen nach den Gesetzen des Landes, wo der Fall eintritt, hat wenig Sinn mehr; denn in den meisten Dingen haben Gerichte nur noch nach Reichsrecht zu handeln.

V. Damit sind die Verfassungsbestimmungen über Rechtsschutz erschöpft. Aber es muß auffallen, daß der ganze Abschnitt mit keinem Wort des Justizwesens im gewöhnlichen Sinne gedenkt. Der Grund ist einfach und beruht in einem Hauptunterschied des jetzigen und des alten Deutschen Reiches. Im alten ging alle Gerichtsbarkeit vom Kaiser aus. Er verlehnte Blutbann und Gerichte und erhielt dem Reich bis zum Ende seines Bestehens die oberste Instanz, durchbrochen allerdings durch das privilegium de non appellando derjenigen Reichsstände, welche als Kurfürsten oder kraft besonderer Verleihung sich eine höchste Instanz halten durften. In unserm Bundesverhältnis ist es gerade umgekehrt. Die Verfassung von 1867 geht davon aus, daß die Justizhoheit lediglich einzelstaatlich, die Gerichtsbarkeit also nur von den Gliedstaaten auszuüben sei. Artikel 4 Ziffer 13 in der alten Fassung bezielte nur Gleichheit des Verfahrens und gegenseitige Rechtshilfe, letztere allerdings im ganzen mit der Wirkung, als ob jedes deutsche Gericht Gerichtsbarkeit im ganzen Reich hätte.

Der Norddeutsche Bund selbst noch schuf jedoch durch ein Gesetz von 1869, welches eine wichtige Verfassungsänderung darstellt, eine Reichsinstanz, nämlich als oberste Spruchstelle in Handelssachen das Oberhandelsgericht in Leipzig. Aus ihm erwuchs das Reichsoberhandelsgericht, welches sich dann in das Reichs-

*) Der Fall, daß sowohl das Reichsgericht den Rechtsweg, als ein höchstes Landesverwaltungsgericht die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte, indem ein bürgerlicher Rechtsstreit bestehe, ausschließen, kann vorkommen. Einzelne Landesgesetze haben zur Hebung der Schwierigkeit den Spruch des Reichsgerichts auch für die Verwaltungsjustiz maßgebend gemacht.

gericht umwandelte. Nach den heutigen Verhältnissen ist durch seine Existenz die Einheitlichkeit in der Ausübung des Zivil-, Straf- und Prozeßrechts hergestellt. Die Unterinstanzen, welche einzelstaatliche blieben, stehen — zwar nicht für die Verwaltung, aber für die Abänderlichkeit ihrer Rechtssprüche — unter diesem höchsten Gericht, durch das Rechtsmittelsystem, welches nur allzu ausgiebig angelegt ist. Denn für die Sicherung der Einheitlichkeit kommt, auch ohne Anrufung des Reichsgerichts im einzelnen Prozeß, schon die natürliche Wirkung seiner Präjudizien in Betracht, an welche sich das Untergericht zu halten pflegt.

Dem Reichsoberhandelsgericht hatte sich auch Bayern ursprünglich ohne irgendwelches Sonderrecht angeschlossen. Bei Errichtung des Reichsgerichtes dagegen wurde ein Spezialgesetz geschaffen, nur auf Bayern gemünzt, des Inhalts: Wenn ein Staat mehrere Oberlandesgerichte hat, solle er befugt sein, auch ein oberstes Landesgericht einzusetzen, jedoch nur für die Revision in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten außerhalb des Handelsrechts, nicht auch für Strafsachen. Für diese trat das Reichsgericht auch in bezug auf Bayern als oberste Instanz von Anbeginn in Wirksamkeit und die bezeichnete Ausnahme für Zivilsachen fiel nach Herstellung des Bürgerlichen Gesetzbuches für dessen Anwendung auch wieder weg. Das oberste Landgericht in Bayern verlor demnach in der Hauptsache seine Bedeutung.

Übrigens gibt es außer dem Reichsgericht noch andere Gerichte des Reiches, im Gegensatz zu den gliedstaatlichen, nämlich für Justizsachen das Reichsmilitärgericht, mit Sonderstellung seines bayerischen Senats, die Marinestrafgerichte, Prisengerichte und Konsulargerichte. Eine Reichstätigkeit in der Verwaltungsjustiz hat sich auch verschiedentlich gebildet. Ich erinnere an das Bundesamt für Heimatswesen, das Oberseeamt, das Reichspatentamt, das Reichsversicherungsamt.

Der Ausgangspunkt also, welcher die Lücke im XIII. Abschnitt der Verfassung erklärt, daß es nur eine Gerichtsbarkeit der Einzelstaaten gab, verschob sich wesentlich, indem eine Reihe von Gesetzen das alte Prinzip der Verfassung in bezug auf die Justizhoheit abänderten. Außerdem ward die Justizgesetzgebung so gründlich durchgebildet, daß mit Ausschluß der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit die Rechtspflege sachlich sich fast immer nach Reichsnormen vollzieht.

F. Schlußbetrachtung: Die Verfassung als Ganzes.

Siebzehnter Vortrag.

Verfassungsänderungen, insbesondere betreffs des Verhältnisses von Reich und Land. Art. 78.

I. In den sechs letzten Vorträgen befaßten wir uns mit denjenigen Tätigkeitsgebieten, welchen die Verfassung besondere Abschnitte widmet. Sie machen aber zusammen noch lange nicht die Gesamttätigkeit des Reiches aus. Denn es kommt zu ihnen die andere große Menge von Gebieten, welche wir, ohne daß besondere Abschnitte darüber vorhanden wären, auf dem Spaziergang kennen lernten, den wir gelegentlich des Artikel 4 miteinander unternahmen. Und außerdem die Fülle von Stoffen, die nachträglich durch solche Kompetenzerweiterungen dem Reich zugewiesen wurden, welche in der Verfassung selbst gar keinen Ausdruck erhielten. In all diesen Fällen beruht die Tätigkeit des Reiches auf einer gesetzlichen Vorschrift im Sinn eines dauernden Gesetzes.

Es gibt aber auch eine Möglichkeit, dem Reich Aufgaben zuzuwenden, ohne ein dauerndes Gesetz, nämlich durch bloße Fürsorge in dem Reichshaushaltsetat. Man nimmt eine Position auf für einen Aufwand, welcher an sich nicht Reichssache ist. Sind Bundesrat und Reichstag darüber einig, so kann das geschehen und geschah auch oft. So namentlich z. B. für einzelne Zwecke der Wissenschaft und Kunst, für Aufgaben der Volkshygiene, für gewisse Fragen des Erziehungs- und Schulwesens.

Aus dieser Betrachtung ergibt sich, daß die Abscheidung zwischen Reichs- und Landestätigkeit in einem bestän-

digen Fluß sich befindet, und zwar mit der Tendenz der stetigen Zunahme der Gemeinschaftsaufgaben. Allein wenn eine Sache zur Reichsangelegenheit erklärt ist, so muß man damit nicht die Vorstellung verbinden, als ob die Einzelstaaten der Tätigkeit in diesem Betreff stets enthoben wären. Wir wissen vielmehr aus der Einzelbetrachtung, daß das Reich, nach Aufstellung der Normen, des weiteren weniges selbst besorgt, im Gegenteil den Vollzug bei seinen Bundesgliedern, den Einzelstaaten, sich abwickeln sieht. Für die Durchführung der Reichsaufgaben gibt es eben drei Systeme, welche gleichzeitig nebeneinander herlaufen, Materie für Materie eine verschieden nuancierte Ausprägung erhalten und nur als Hauptgruppen nach generellen Gesichtspunkten zu skizzieren sind. Es gibt nämlich

1) Sachgebiete, für welche das Reich die Legislative, die Verwaltung und den Aufwand auf sich hat und in welchen daher der nationale Einheitsgedanke am vollsten in Erscheinung tritt. Ich erinnere an die auswärtige Betätigung, an Marine und Schutzgebiete, an die Post im allgemeinen.

2) Es gibt Sachgebiete, welche nach Reichsnormen der Einzelstaat verwaltet für das Reich. Ich erinnere an die Erörterungen beim Zoll- und beim Heerwesen.

3) Es gibt Sachgebiete, in denen der Einzelstaat nach Reichsnormen verwaltet, aber für sich selbst, also auch nach der Seite des Finanzeffekts. Hierher gehört z. B. das Gewerbewesen, die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit mit Ausnahme der höchsten Instanz.

Diesen drei Gruppen ist gemeinsam, daß auch eine Reichsaufsicht in gewissen Grenzen stattfindet und ihnen allen steht

4) die Gruppe von Sachgebieten gegenüber, welche durchweg einzelstaatlich geblieben sind nach Gesetzgebung, Verwaltung, Aufwand und Aufsicht. Dieses Gebiet ist immer noch ein sehr bedeutsames. Dahin zählen das Landesverfassungsrecht, die Kirchen- und Schulhoheit im allgemeinen, das Provinzial-, Kreis- und Gemeindewesen, vielfache Aufgaben der Staatsverwaltung, z. B. das Beamtenrecht, die direkte Besteuerung, die Fürsorge für allerhand Kulturzwecke.

Soweit nun den Einzelstaaten eine eigene Gesetzgebung mit allem, was daraus folgt, oder auch nur eine eigene Verwaltung zukommt, so sind dies nach wie vor Regierungsrechte. Ich

sehe keinen Anlaß, diese Tätigkeit zur bloßen Autonomie und Selbstverwaltung*) herabzudrücken, als ob sie die Befugnisse nur durch Zulassung des Reiches empfangen hätten. Die Gliedstaaten leiten jene Befugnisse keineswegs vom Reich als höherem Gemeinwesen, das sie besessen und durch Delegation weitergegeben hätte, erst her, sondern sie behielten sie als verbleibend von dem, was sie immer besessen. Ihre Hoheit bestand vor der Errichtung des Reiches, und was die Reichsaufsicht angeht, so muß im Auge behalten werden, daß sie überhaupt keine ständige Tätigkeit darstellt und nur den Zweck hat, nötigenfalls die Erfüllung der Bundespflichten zu kontrollieren, nicht aber wie die Aufsicht des Staats über die Kommunalverbände zugleich ein Unterordnungsverhältnis zum Ausgangspunkt nimmt. Sie geschieht von der Gemeinsamkeit für die Gemeinsamkeit, welche identisch ist mit den Einzelstaaten, nicht von einer dritten entgegengestellten Obergewalt.

II. Umgekehrt, alle Reichstätigkeit erwuchs historisch aus der Zulassung der Einzelstaaten auf doppeltem Wege: indem sie nämlich unmittelbar durch die Bündnisverträge und den Artikel 4 der Verfassung dem Reich eine bestimmte Kompetenz zuwiesen und mittelbar, indem sie durch Herstellung des Artikel 78, des letzten der Verfassung, mit welchem wir uns heute beschäftigen wollen, von vornherein Erweiterungen der Kompetenz unter gewissen Voraussetzungen gestatteten.

Auf Seite der verbündeten Regierungen bestand von Anfang an gegen die Kompetenzerweiterung keinerlei Bedenken. Man war sich völlig bewußt, dem Reich gebühre sein Vivat, crescat, floreat! Bedenken erhob der Abgeordnete Twesten. Er meinte, durch das Zulassen solcher Kompetenzerweiterungen könnten die Einzelstaaten, namentlich die kleineren, allmählich mediatisiert werden, und begehrte zum Schutz mindestens, daß auch die Landtage der Einzelstaaten zustimmen müßten. Das Hauptobjekt seiner Besorgnis war also die Macht der Einzelparlamente. Die Anregung hatte indes keinen Erfolg, und die Regierungen der Einzelstaaten haben ihren Landtagen gegenüber, wo es nötig war, überall den Standpunkt durchgefochten, daß die Stände die Selbständigkeit der Regierung in Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten

*) Als solche sieht sie namentlich Laband an. Vgl. dessen Staatsrecht Band I S. 97—102.

nicht beschränken könnten. Hat die Regierung des Einzelstaates im Bundesrat der Kompetenzerweiterung des Reiches zugestimmt, so bindet dies das Land, ohne daß der Landtag irgendwelche Befugnisse als die allgemeine politische Kontrolle unter dem Standpunkt der Ministerverantwortlichkeit ausüben kann.

Die Kompetenzerweiterung ist eine Art Verfassungsänderung, und zwar die wichtigste. Wir müssen aus diesem Grunde bei Artikel 78 länger verweilen. Ihm kommt schon äußerlich eine besondere Stellung zu; er bildet den alleinigen Inhalt des Abschnitts XIV „Allgemeine Bestimmungen" und ist zusammen mit der Eingangsformel der Verfassung, deren Bedeutung ich früher gewürdigt habe, die einzige Stelle, in welcher die Verfassung als Ganzes erscheint. Auch diejenigen, welche der Eingangsformel hohe Wirkung nicht beimessen wollen, sind einig, daß Artikel 78 ganz grundlegende Wichtigkeit für die gesamte Bedeutung der Verfassung hat. Auf diesem Grunde beruht es auch, daß schon mehrfach zum voraus derselbe in der bisherigen Darstellung herangezogen werden mußte,*) weil sonst das Wesen mehrerer anderer Bestimmungen und deren Stellung im System der Verfassung nicht hätte klargemacht werden können.

Die Betrachtung ergibt zunächst, daß die beiden Teile des Artikels ganz Verschiedenes enthalten. Der erste Absatz spricht von den Änderungen der Verfassung, der zweite von der Unabänderlichkeit bestimmten Verfassungsrechts. Beide Absätze erheischen daher eine getrennte Behandlung:

III. Absatz 1 lautet:

> „Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung. Sie gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrat 14 Stimmen gegen sich haben."

Dieser Wortlaut hat seine Geschichte. Im Entwurf der Verfassung des Norddeutschen Bundes war eine solche Bestimmung am Schlusse gar nicht vorgesehen. Man hatte sich begnügt, lediglich im Artikel 7, wo in Absatz 3 von der Beschlußfassung des Bundesrats die Rede ist, einzuflechten, daß für Verfassungsänderungen eine Mehrheit von zwei Dritteln der bundesrätlichen Stimmen nötig sei. Dies war eingefügt an der Stelle, die im übrigen den Grundsatz des Ausreichens der einfachen Mehr-

*) Vgl. die Nachweisung hierüber im Artikelregister.

heit als Regel ausspricht. Der Abgeordnete Lasker beantragte aber, die Ausnahme dort wegzutun. Man könnte sonst nämlich auf den Glauben kommen, der Bundesrat habe allein über Verfassungsänderungen zu bestimmen. Sodann wünschte er die Bestimmung an eine allgemein wirkende Stelle gesetzt zu sehen, um klar erhellen zu lassen, daß auch dem Reichstag es zukomme, Kompetenzerweiterungen zu beantragen. Auf diese Weise avancierte der jetzige Absatz 1 zu einer selbständigen Stellung, aber mit dem alten Inhalt der Zweidrittelsmehrheit.

Allein in dem Bündnisvertrag mit Baden und Hessen trat eine weitere Abänderung ein. Dort wurde die Stimmenmehrheit von zwei Dritteln auf drei Viertel erhöht, um eine Verfassungsänderung zu erschweren. Württemberg begnügte sich damit, aber Bayern verlangte für sich ein allgemeines Veto dagegen. Doch gab es sich schließlich damit zufrieden, daß der Einspruch von 14 Stimmen genügen soll, um eine Verfassungsänderung zu verhindern. Auf diese Weise hat die Bestimmung ihre jetzige Gestalt erhalten. Es ergibt sich daraus, daß der Zweck dahin geht, den Einzelstaaten eine Sicherung schon gegen solche Erweiterungen der Reichsgewalt zu geben, welche auch nur eine mäßige Minderheit der Staaten ablehnt; denn 14 Stimmen von 58 können an sich und nach den früher erörterten Aussichten eines Stimmenzusammenschlusses*) in der Tat als mäßige Minderheit bezeichnet werden.

Nach diesen Auseinandersetzungen über den sachlichen Zusammenhang und über die historischen Gründe habe ich nur noch wenig zur Einzelauslegung dieser Bestimmung beizufügen:

1) Das Wesen der Bestimmung des Absatzes 1, welcher nur von Änderung der Verfassung spricht, geht dahin: Während für die Änderung eines gewöhnlichen Gesetzes die einfache Mehrheit je im Bundesrat und im Reichstag genügt, wie schon im Artikel 5 ausgesprochen ist, so erheischt jede Änderung des Verfassungsrechts dagegen eine qualifizierte Mehrheit, aber nicht im Reichstag, sondern nur im Bundesrat. Die verlangte Sondereigenschaft ist negativ bestimmt. Die Verfassung sagt nicht, wie groß die Zahl der Zustimmenden an sich oder des zustimmenden Teils der mitvotierenden Staaten sein muß, sondern umgekehrt, daß die Gegenstimmen die Zahl 14 nicht übersteigen dürfen.

*) Vgl. insbesondere oben S. 81.

2) Ich habe den Ausdruck des Gesetzes „Verfassung" kurzerhand durch den Ausdruck „Verfassungsrecht" ersetzt, obwohl zwischen beiden offensichtlich ein Unterschied besteht. Allein die Verfassungsurkunde macht schon durch ihren Wortlaut eine Reihe von Normen, welche sie im ganzen als maßgebend erklärt, eben dadurch zu Verfassungsbestandteilen. Ich erinnere an die Schlußbestimmungen zu Abschnitt XI und XII in bezug auf die Militärkonventionen mit Bayern und Württemberg, sowie an Artikel 40 wegen des Zollvereinsvertrages. Inwieweit der Inhalt letzteren Vertrags, der zeitlich weit zurückliegt hinter der Verfassung, als Verfassungsrecht darin anerkannt werden wollte, ist schon früher erörtert worden.*) Endlich ist alles später neu erstandene Verfassungsrecht aus der Gleichheit des inneren Grundes dem Verfassungsinhalt gleich zu behandeln.

3) Der Begriff der Verfassungsänderung geht dahin: Sie besteht in der Beseitigung, Umwandlung oder Hinzufügung einzelner Verfassungsbestimmungen.

4) Für die Form der Änderung war man anfangs der Meinung, die Verfassungsurkunde selbst oder die betroffenen Stücke des Verfassungsrechts sonst müßten im eigenen Wortlaut abgeändert werden. Ich erinnere daran, daß z. B. im Jahr 1873 auf diese Weise die Ziffern 9 und 13 des Artikel 4 erweitert worden sind. Später aber riß die laxe Praxis ein, die Verfassung zu ändern, ohne daß man den Text änderte, auch ohne daß man ein besonderes Zulassungsgesetz machte, ohne daß man den Artikel 78 auch nur anzog, ja ohne daß man überhaupt unmittelbar irgendwie erkennen ließ, daß man die Verfassung ändern wolle. Man wich auf diese Weise Schwierigkeiten, welche die präzise Textierung einer Kompetenzerweiterung bietet, sowie den Kontroversen darüber aus, ob eine Kompetenz, die man wünschte, sich schon aus Artikel 4 ableiten lasse oder durch einen gesetzlichen Schritt hergestellt werden müsse. Einzelne Gesetze werden daher auch nachträglich von den einen als Verfassungsänderung angesehen, von den andern nicht. Ja man spricht zum voraus selbst von eventuell beschlossenen Verfassungsänderungen, indem ein Gesetz zustande kommen soll auf den Fall, daß es eine solche Änderung enthalte oder auch nicht. Die Regel ist eben heuzutage die allerdings höchst bequeme Praxis:

*) Vgl. oben S. 148.

man beschließt ein Gesetz, das der Verfassung offenbar oder vielleicht zuwider ist und läßt nur mittelbar daraus entnehmen, daß sie geändert sei. Vorausgesetzt, daß das qualifizierte Stimmenerfordernis im Bundesrat erfüllt war, besteht in der Tat die Änderung zu Recht, indem die Verfassung keinerlei Formvorschriften sonst für den Fall enthält.

5) Die Wirkung der Verfassungsänderung geht dahin, daß dadurch ein neues Verfassungsrecht an Stelle des alten oder neben demselben entsteht, d. h. die neue Norm selbst ist unabänderlich gegenüber einem Einspruch von 14 Stimmen im Bundesrat. Wenn das Gesetz den Wortlaut der Verfassung änderte oder selbst sich zum Verfassungsgesetz im ganzen erklärte, so würde man über die Tragweite der Verfassungsänderung nicht im Zweifel sein. Schwierig ist es aber, den Umfang des neuen Verfassungsrechts zu bestimmen, wenn ohne irgendeine Hervorhebung solcher oder ähnlicher Art einfach etwas verfügt wird, das auf Grund der zuvor bestandenen Kompetenz nicht verfügt werden konnte. Denn dann kann man nur aus der Überschreitung der Kompetenz den Rückschluß ziehen, daß darin die Verfassungsänderung eine Erweiterung der Reichsgewalt als eingefaltete Voraussetzung mitbeschlossen sei. Ein solches Gesetz enthält jeweils zweierlei: die Ausdehung der Kompetenz und den ersten Gebrauch der neuen Befugnis. Es läßt an sich nur den letzteren erkennen; an dem Beispiel des Jesuitengesetzes*) zeigte ich, wieviel Komplikationen dadurch geschaffen werden. Der Gebrauch einer Zuständigkeit zur gewöhnlichen Legislative, ob er alt begründet oder neu gewährt sei, erzeugt an sich nur ein gewöhnliches Gesetz, nicht Verfassungsrecht; die Ausdehung der verfassungsmäßigen Zuständigkeit dagegen schafft Verfassungsrecht. Demnach wird Verfassungsrecht in einem Gesetz der Art nur die unausgesprochene Norm, welche als Verfassungsänderung impliziert war, nicht das Gesetz, in welches sie impliziert war. Ebenso wie bei einem Gesetze, welches in ausdrücklichen Bestimmungen teils Verfassungsänderungen, teils gewöhnliche Normen enthält, nicht das Gesetz im ganzen, sondern nur die ersteren Bestimmungen Verfassungsrecht werden.

Will man später eine stattgehabte Kompetenzerweiterung nochmals ändern, so ist dies eine neue Verfassungsänderung.

*) Vgl. oben S. 66.

Nicht nur wenn man nochmals zu einer Erweiterung schreitet, sondern auch, was Einzelne nicht zugeben, wenn man zum alten Inhalt der Verfassung zurückkehrt. Meines Erachtens schlägt der Grund durch, daß die ersten ändernden Bestimmungen Verfassungsrecht geworden waren.

IV. Ich gehe nun zum zweiten Absatz des Art. 78 über. Die Verfassung des Norddeutschen Bundes enthielt solchen nicht, aber in dem Schlußprotokoll von Baden und Hessen zum Bündnisvertrag mit jenem Bunde fand sich schon der Satz in Ziffer 8, es werde zu Art. 78 als selbstverständlich angesehen, daß diejenigen Vorschriften der Verfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind, nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden können. Auch Württemberg und Bayern salvierten sich in ähnlicher Weise, und hieraus entstand als neue Bestimmung der zweite Absatz.

Der Sinn ist offenbar, die Vertragsabsicht aus den Bündnisverträgen dahin festzustellen, daß gewisse Eintrittsbedingungen der Gliedstaaten in den Reichsverband nicht nachträglich einseitig seitens der Reichsgesamtheit verändert werden können. Den stärksten Ausdruck in dieser Beziehung enthält der bayerische Bündnisvertrag, welcher in Art. III § 7 Absatz 2 sogar sagt: „In allen Fällen, in welchen zwischen diesen Bestimmungen und dem Text der deutschen Verfassungsurkunde eine Verschiedenheit besteht, haben für Bayern lediglich die ersteren Geltung und Verbindlichkeit".

Die Kontrahenten des Norddeutschen Bundes, schon einige Jahre zuvor zusammengeschlossen, hatten eine Bestimmung, welche sich in jenem Gedankenkreise bewegt, nicht vereinbart, hielten es dann aber für dienlich, sich nachträglich ebenso gesichert zu sehen. Der sächsische Minister von Friesen bekundete im Reichstag im Jahr 1872: Wohl sei man sich unter den Regierungen immer klar gewesen, daß es „ursprüngliche und unentziehbare Rechte der Staaten" gebe. Das Bedürfnis, hierüber in Verträgen etwas zu sagen, habe man bei der Aufstellung der Verfassung des Norddeutschen Bundes gar nicht empfunden. Es sei erst nachher hervorgetreten durch bedenkliche Leistungen in Rede und Schrift von dritter Seite; damit sind zweifellos die unitarischen Auffassungen gemeint, welche, ohne Rücksicht auf die Entstehung der neuen Gemeinschaft aus Bünd-

nissen, denselben absolute Rechte über ihre Glieder beimaßen. So erwuchs der mehrgenannte Absatz 2, welcher auch vom Reichstag genehmigt wurde.

So klar danach der Zweck dieser Bestimmung, so ward sie trotzdem ein Hauptfechtplatz der Theorie in zwei Richtungen: einmal hinsichtlich der Frage des Umfangs, auf welche Rechte sich die Gesetzesstelle bezieht, und sodann bezüglich des Verhältnisses der beiden Absätze des Art. 78 oder mit anderen Worten der Frage, ob man den Absatz 2 auf dem in 1 bezeichneten Weg aufheben kann oder nicht. Diese beiden Fragen müssen wir näher erörtern:

Was den Umfang der Rechte angeht*), welchen der zweite Absatz umfaßt, so bitte ich Sie zunächst, den Wortlaut sich nochmals zu vergegenwärtigen. Er geht dahin, daß nur mit Zustimmung des berechtigten Staats diejenigen Vorschriften der Reichsverfassung abgeändert werden können, welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit feststellen.

Kein Streit besteht darüber, daß die Reservatrechte der Verfassung selbst darunter fallen, d. h. solche schon in ihr enthaltene Ausnahmebestimmungen, durch welche die Sachkompetenz des Reiches, wie sie den Einzelstaaten gegenüber sonst besteht, einem bestimmten Einzelstaat gegenüber in bestimmten Beziehungen eingeschränkt wird. Hierher gehört das Branntwein- und Biersteuerreservat der süddeutschen Staaten, das Postreservat und die militärische Ausnahmestellung von Bayern und Württemberg, wobei freilich qualitativ erheblich nur die bayerische ist, — ferner die bayerischen Reservate im Heimats- und Eisenbahnrecht, auch das Recht der Hansestädte Hamburg und Bremen auf Freihäfen. Wir haben diese Punkte bereits alle einzeln erörtert anläßlich der Art. 4 (Ziffer 1), 34, 46, 52 und der Schlußbestimmungen zu den Abschnitten XI und XII.

Dagegen ist schon bestritten, ob gewisse Vorrechte in finanzieller Hinsicht, welche vom Zollverein herrühren, hierher gehören. Der beste Kenner des alten Zollvereinsrechts, von Delbrück, hat in seiner berühmten Schrift über den Art. 40 der Verfassung aus-

*) Literatur s. bei Laband, Staatsrecht, Bd. I S. 102 ff.

geführt, daß im Zollvereinsvertrag vereinbarte Finanzvorzüge unter den Begriff der verfassungsmäßig gewahrten Einzelrechte fallen. Wenn auch nicht in der Verfassung selbst klargestellt ist, welche Rechte aus dem Zollvereinsvertrag als Verfassungsrechte gelten sollen, auch nicht wann darauf Absatz 1 und wann Absatz 2 des Art. 78 Anwendung finden soll, so läßt doch Art. 40 klar erkennen, daß jener Vertrag solches Recht enthalte, und daß dasselbe dann, je nach seiner Natur durch den einen oder andern Absatz des Art. 78 geschützt sei. Hier kann man nur nach dem zweiten fragen. Denn es handelt sich hier um fortdauernde Eintrittsbedingungen für die Aufnahme einzelner Glieder in den Zollverein. Diese Bedingungen wollte man bei Schöpfung der Verfassung des Norddeutschen Bundes gewiß nicht mißachten. Denn dem Norddeutschen Bund gegenüber stellte der Zollverein die mehrumfassende Organisation und den Rahmen des künftigen Deutschen Reiches dar, und kein Verständiger konnte auf den Gedanken kommen, daran etwas zerstören zu wollen. Die Umwandlung dieses Bundes zum Reich bezielte aber wiederum nur die Aufrechthaltung des Rechtsstands in dieser Materie für das Sachliche unter veränderten Formen.

Zu dieser Kategorie gehören das zugunsten der süddeutschen Staaten bestehende Verbot, daß im Norddeutschen Bund Abgaben von süddeutschem Most oder Traubenwein erhoben werden, auch Exemtionen Oldenburgs und Schaumburg-Lippes in bezug auf den zollvereinsmäßigen Höchstsatz der Landstraßengelder.

Was sodann die Vorrechte in organisatorischer Hinsicht angeht, so stehen hier im Vordergrund die Rechte Preußens auf das Bundespräsidium mit allen seinen Prärogativen und seine Vetorechte zugunsten des Bestehenden in der Gesetzgebung über Heer, Marine, Zölle und Verbrauchssteuern. Es wäre ein Unding, diese Grundlagen des Reichsrechtes für abänderlich durch die Reichsgemeinschaft gegen Preußen zu erachten. Praktischer Wert kommt aber der Kontroverse, ob diese Rechte unter die jetzt erörterte Verfassungsbestimmung zu bringen sind, deshalb nicht zu, weil Preußen allein schon 14 Stimmen hat, also Verfassungsänderungen immer schon auf Grund des ersten Absatzes des Art. 78 verhindern kann, des zweiten also in keiner Weise bedarf. Aber wenn man sich zu dem Prinzip bekennen wollte, daß organisatorische Vorrechte durch den letzteren Absatz nicht geschützt seien, so würden andere Staaten,

welche gleichfalls solche Vorrechte, nicht aber für sich allein den Preußen stets zu Gebot stehenden Behelf besitzen, in eigentümliche Lage kommen. Denn es träte die Folge ein, daß alle Stimmrechtsvorzüge im Bundesrat der freien Abänderung durch die Mehrheit desselben mit dem Reichstag unterlägen, es sei denn, daß der bevorzugte Staat eine Koalition von 14 widersprechenden Stimmen zusammenbringen kann. Wie Sie wissen, meine Herren, gibt es Staaten, welche — in verschiedener Weise — ein Übergewicht über das regelmäßige Einstimmenrecht im Bundesrat besitzen. Laband nimmt an, das Mehrstimmenrecht bedeute nur bei Bayern ein Sonderrechtsverhältnis. Dieser Staat hatte sich nämlich bei dem Eintritt in das Reich ausbedungen, daß seine Stimmenzahl vom alten Bund her von vier auf sechs Stimmen erhöht werde. Laband sieht diesen Stimmenzuwachs, nicht aber das Prinzip, von welchem er abweicht, als geschützt an, nämlich daß Mehr- und Einstimmenrecht nach der Norm des Deutschen Bundes bemessen bleibe. Allein meines Erachtens zeigt der Vorgang mit Bayern nur, daß die Normierung des Stimmrechts ein Punkt war, auf welchen beim Eintritt in Bund und Reich gesehen wurde, und daß gewiß kein Staat, auch wenn er sich begnügte mit seinen bisherigen Stimmen, an einem Vorzug, den er besaß, hätte rütteln lassen. Auch dieser Punkt gehört zu den wesentlichen Eintrittsbedingungen. Unter den Wortlaut des Absatzes 2 fällt er gewiß. Denn es handelt sich um bestimmte Rechte einzelner Staaten gegenüber der Gesamtheit. Dies läßt sich auch nicht dadurch beseitigen, daß man sagt, die Befugnis werde nicht gegenüber der Gesamtheit ausgeübt, es sei vielmehr ein zugemessener Anteil an den Funktionen der Reichsorgane, also an der Gesamtheit in ihrem Verfassungsleben. Denn durch einen größeren Anteil daran kommt man eben, der Gesamtheit der übrigen gegenüber, in eine besondere Rechtslage, weil darin die Kraft liegt, die eigenen Interessen mit größerem Nachdruck zu vertreten. Jede das Minimum überholende Gradabstufung gibt eine Sonderstellung.

Haben wir hiernach die Rechtsgruppen festgestellt, welche Art. 78 Absatz 2 schützt, so ist nur noch eine allgemeine Bemerkung beizufügen: Ersatzbestimmungen für ein geschütztes Sonderrecht fallen ganz ebenso unter diesen Verfassungsschutz als das ursprüngliche Sonderrecht selbst. Surrogatum sapit naturam surrogati. So trat an Stelle des ursprünglichen Branntweinsteuerreservats, welches in dem Außenstehen Süddeutschlands außerhalb der nord-

deutschen Steuergemeinschaft bestand, der als Bedingung des nachträglichen Eintritts vereinbarte Vorzug der Südstaaten bezüglich der Kontingentierung, welchen wir schon früher betrachtet haben; obwohl die Branntweinsteuergesetze von 1887 und 1898 sonst gemeine Gesetze sind, kommt ihnen die Natur von Verfassungsrecht zu, soweit sie das Sonderrecht umformten. Das gleiche folgt hinsichtlich des gelegentlich der Schaffung des Reichsmilitärstrafprozeßrechts eingerichteten bayerischen Vorzugs, im Reichsmilitärgericht einen eigenen Senat zu haben, wenn man das Reservat Bayerns im Heerwesen auf die stets allein innegehabte Militärjustiz mitbezieht; denn auch hier ist an die Stelle völligen Außenstehens durch Verständigung und Gesetzgebung ein Anschluß unter sonderrechtlichen Bedingungen erfolgt. Man hat bei diesen Fällen aber nicht an einen dem Gesetz vorangehenden Vertrag zu denken, etwa zwischen dem berechtigten Staat und der übrigen Reichsgemeinschaft. Der Vorgang wickelt sich ganz in der Legislative ab. Das Sonderrechte einschränkende Gesetz wird eben nur gültig, wenn der berechtigte Staat der Einschränkung zustimmt, und dieser gibt sie erst dann, wenn die von ihm für unerläßlich erachteten Voraussetzungen erfüllt sind. Das Ersatzrecht steht dann unter dem Schutz, den verfassungsmäßiges Reservatrecht genießt.

V. *Nur folgende Rechte sind* meines Erachtens *durch Art. 78 Absatz 2 nicht geschützt:*

1) Es ist darin nur die Rede von Vorschriften der Reichsverfassung. Wohl steht diesen gleich, was sie selbst zum Verfassungsbestandteil machte, sowie auch künftige verfassungsrechtliche Bestimmungen. *Was aber vor der Verfassung schon vorlag und ihr nicht einverleibt wurde,* kann nicht ihr gleichstehen; denn es ist Recht von anderer Gattung. Hierher gehört z. B. der Anspruch Bayerns, sein eigenes Immobiliarversicherungsrecht zu behalten; denn diese Befugnis kommt nur im Schlußprotokoll vor. Jedoch ist aus diesem Umstand nicht zu folgern, daß das Reich sich nun über dieses nicht verfassungsrechtliche Reservat hinwegsetzen könne. Es ist ein Vertragsrecht, welches neben dem Verfassungsrecht besteht. Die verbündeten Regierungen haben nie Zweifel darüber gelassen, daß das Deutsche Reich auf Gesetzes- und Vertragsrecht beruht, und § 3 des Reichseinführungsgesetzes zur Verfassung hat ausdrücklich von allen Versailler Abmachungen erklärt, sie seien unberührt durch die Verfassung. Wer freilich nicht anerkennen will, daß der Bundes-

abschluß als ein rechtlich weiter stützendes Fundament noch unter der Verfassung liegt, kommt in Verlegenheit sich damit abzufinden.

2) Für nicht geschützt halte ich sodann die Sonderrechte, welche erst im Verlauf des Verfassungslebens durch gemeine Gesetze geschaffen worden sind. In der Beziehung sind bemerkenswert der bayerische Vorzug, eine eigene Normaleichungskommission zu halten, so daß keine Reichsbehörde an seinem Maß- und Gewichtswesen eine Betätigung üben kann. Dieser Anspruch beruht auf einem gewöhnlichen Gesetze von 1871, wie ebenso sein Vorzug im Bankwesen, nämlich über die Befugnis zur Ausgabe von Banknoten bis zu 70 Millionen Mark statt des Reiches selbst bestimmen zu dürfen, in einem gemeinen Gesetze, dem Reichsbankgesetz (1875) begründet ist. Eben aus dem Grunde, weil diese Gesetze keine Verfassungsgesetze sind, fallen diese beiden Reservate auch nicht unter Art. 78 Absatz 2, sind vielmehr auch ohne Zustimmung Bayerns im Weg der gewöhnlichen Gesetzgebung aufheblich. Der Besitz eines obersten Landesgerichts in Bayern beruht überhaupt nicht auf einem Sonderrecht, sondern auf einer allgemeinen, nur anderwärts nicht gebrauchten Rechtsregel.

3) Rechte, welche nicht den Anspruch einzelner Staaten gegenüber der Gesamtheit bilden, sondern Rechte aller Staaten sind, fallen meines Erachtens nicht unter den Art. 78 Absatz 2. Denn sein Wortlaut bezieht sich nur auf bestimmte Einzelgestaltungen, nicht auf das Rechtsverhältnis der Gliedstaaten und das Bundesleben überhaupt. Die Abgrenzung der Befugnisse des Kaisers und des Bundesrats, das Verhältnis des Regierungsfaktors zum Reichstag stellen keine Einzelrechte dar. Auch Absatz 1 des heute betrachteten Artikels gibt nicht einzelnen Staaten, sondern allen ein gewisses Recht. Auch das Existenz- und Bundesmitgliedschaftsrecht jedes Einzelstaates (und folgeweise mindestens der Anspruch auf das Stimmenminimum im Bundesrat) ist kein Recht einzelner Bundesstaaten, sondern aller. Aber für den Schutz dieses — demnach nicht unter den Absatz 2 fallenden — Rechtes greift, im Gegensatz zu den andern soeben genannten Rechtspunkten, eine andere Norm ein. Die Verfassung beruht auf einem Bund, geschlossen von bestimmten einzelnen Gliedern zur gegenseitigen Erhaltung und Entfaltung. Bei Erörterung der Bundeszwecke sahen wir, daß der Bund vor allem die Pflicht hat, die Sicherheit des Rechtsstandes nach innen und außen aufrechtzuerhalten. Wie die

Schutz- und Trutzbündnisse zugleich Garantieverträge waren, so ist es auch durch die Bundesverträge schlechthin ausgeschlossen, daß die Gemeinschaft ein Glied aufheben könne.

VI. Um über alle Beengungen des Sonderrechts hinüberzukommen, hat Hänel für das Verhältnis der Absätze 1 und 2 des Art. 78 eine eigentümliche Theorie erfunden. Er geht davon aus, daß das Reich allein souverän sei. Das hängt zusammen mit seiner Grundauffassung, welche wir bei Behandlung des Rechtscharakters des Reiches besprochen haben.*) Einem souveränen Staat gegenüber könne es kein unentziehbares Recht geben. Dieser Absatz 2 könne also nicht den Sinn haben, daß der berechtigte Einzelstaat ein unentziehbares Recht empfangen habe. Also sei die ganze Norm des Absatzes nur ein objektiver Rechtssatz, welcher über das Verfahren bei einer Verfassungsänderung bestimme, wenn diese die Sonderrechte von Einzelstaaten ändert. Einen bloß objektiven Rechtssatz könnte man in der Tat jederzeit aufheben, gerade so wie man ein Majoritätserfordernis von $^2/_3$ auf $^5/_6$ erhöhen könnte. Auf diesem Wege also bestände kein Anstand, den Absatz wie jede andere Verfassungsbestimmung aufzuheben, also vorausgesetzt, daß nicht 14 Stimmen dagegen auftreten. Mit andern Worten: Die Einzelstaaten haben durch Vertrag und Gesetz ihre Einzelrechte gewahrt, der Vertrag aber wird als nicht mehr fortbestehend, das Gesetz als frei abänderlich hingestellt. Daß dies der Absicht der Paris-zenten der Bündnisse wie der Gesetzgeber, insbesondere auch der Einzellandtage, welche dem Verfassungswerk zustimmten, widerstreitet, kann kein Zweifel sein. Ja eine solche Deduktion geht, wie fast allgemein anerkannt wird, direkt gegen Treue und Glauben. Es ist somit kein Zweifel, daß Absatz 2 durch sich selbst mitgeschützt ist. Er soll diejenigen Staaten, welche Sonderrechte im Verhältnis zur Gesamtheit besitzen, schützen und gibt ihnen in diesem Schutz ein bestimmtes Recht gegenüber der Gesamtheit. Nur wenn die Berechtigten ihre Zustimmung geben würden zur Beseitigung des Schutzrechtes, könnte es in Wegfall kommen.

VII. Nach diesen Feststellungen über Bedeutung und Umfang von Absatz 2 habe ich nur noch hinzuzufügen, wie es sich mit dem Verzicht auf die Sonderrechte, von welchen er handelt, verhält. Es fragt sich, wer den Verzicht aussprechen kann, und wie er wirkt.

*) Vgl. oben S. 40.

In der Praxis erhält die erste Frage eine zweifellose Antwort: Wenn der Souverän durch seinen Bevollmächtigten im Bundesrat den Verzicht ausspricht, ist alles erfüllt, was zum Verzicht gehört. Die verzichtende Regierung ist ihrem Landtag für diese Handlung konstitutionell verantwortlich. Eine Mitwirkung der Einzellandtage ist nicht vorgesehen in der Verfassung und kann in den einzelstaatlichen Verfassungen nicht Bestand haben, weil dies den Art. 5 und 7 der Reichsverfassung widerstreiten würde und Reichsrecht Landrecht bricht. Die Art. 5 und 7 sagen, in welcher Weise Reichsbeschlüsse zustande kommen, nämlich durch die Übereinstimmung von Bundesrat und Reichstag, und lassen ein solches Erfordernis, daß Reichsbeschlüsse abhängen sollten von der Zustimmung eines Einzellandtages, nirgends zu. Auch für die vertragsmäßigen Elemente der Verfassung erfolgt die Fortbildung, der Form nach, nur im Weg der Legislative. Es ginge gegen die Grundtendenz der Reichsverfassung, daß das Reich von einem dritten parlamentarischen Faktor abhängig gemacht werde, wo es doch im Reichstag seinen eigenen solchen Faktor besitzt. Wie die Regierungen bei der Schaffung des Gesamtorgans für den Regierungsfaktor des Reichs (Bundesrat) eigene Zuständigkeiten hingaben, so taten es eben auch die Landtage in der Zulassung des Reichstags.

Allein es gibt manche Gelehrte, welche auf anderm Standpunkt stehen. Zorn hält die Zustimmung des Landtags für erforderlich, insofern das Sonderrecht in den Bereich der Gesetzgebung fällt, und er folgert, daß Instruktionen der Bundesratsbevollmächtigten ohne die Genehmigung des Landtages in solchen Fällen nichtig seien. Einen Mittelweg weist Laband: es sei die landesrechtliche Vorschrift möglich, aber nicht an sich schon gegeben, sondern nur der gesetzlichen Schöpfung fähig, daß ein Verzicht nicht ohne die Zustimmung des Einzellandtages geschehen dürfe, aber eine solche Bestimmung wirke dann nur intern für das Verhältnis der Einzelregierung zu ihrem Landtag, berühre dagegen das Reich nicht. Ein Verzicht sei auch ohne Einverständnis des Landtags dann gleichwohl wirksam.

Was sodann die Wirkung des Verzichts, wenn er gültig ausgesprochen wird, angeht, so muß man beachten, daß die Verfassung nur eine Negative bestimmt. Sie sagt, die Änderung könne nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates vorgenommen werden, mit andern Worten, sie ist ausgeschlossen ohne diese Zu-

stimmung. Die Verfassung schweigt sich aber aus über die Frage, ob Sonderrechte, auf welche der Einzelstaat verzichtet, fortwirken, wenn die sie gewährende Verfassungsbestimmung nicht aufgehoben wird. Ich glaube nimmermehr, daß die Gemeinschaft zwingen kann, ein Sonderrecht zu behalten. Das geht gegen den Lebensgrundsatz jedes Gemeinwesens, immer nach größerer Gemeinsamkeit zu streben. Die Einzelrechte sind Bevorzugungen zugunsten einzelner Staaten. Sie haben nicht den Zweck, den Einzelstaat daran zu binden, daß er davon Gebrauch machen oder auch nur ihren Bestand erhalten müsse. Man wird unterscheiden dürfen zwischen der Vorschrift, welche das Sonderrecht feststellt, und dem Sonderrecht selbst.

Im Einzelnen ist zu sagen:

1) Der Verzicht auf Sonderrechte, die nur in einem Schlußprotokoll vorkommen, fällt nicht unter die Bestimmung, erheischt also auch keine Verfassungsänderung, so daß die Unterscheidungsfrage nicht eintritt.

2) Handelt es sich um einen reinen Verzicht auf ein in der Verfassung direkt oder indirekt gewahrtes Sonderrecht, so tritt allerdings, unter Umständen wenigstens, das Bedürfnis zu einer Verfassungsänderung ein. Sie hätte aber meines Erachtens nur den deklarativen Wert, daß der Text der Reichsverfassung gegenüber der eingetretenen Verschiebung klargestellt werde, was bei Verfassungsänderungen sonst leider nicht mehr zu geschehen pflegt. Der reine Verzicht dagegen selbst ist, als ein einseitig schon erschöpfter Akt, für sich allein voll wirksam, selbst wenn er finanzielle Folgen für das Reich hätte. Wer dies nicht gelten ließe, käme zu der Folge: es könnten 14 Stimmen im Bundesrate, oder es könnte die Mehrheit des Reichstags einen verzichtenden Staat zwingen, sein Sonderrecht weiterzubehalten. Insbesondere könnte es geschehen von Staaten, die ihrerseits ein Reservat für sich gern aufrechthalten und deshalb eine gegenteilige Politik eines andern, gleichfalls sonderberechtigten Staats stören möchten, vielleicht ganz gegen die Absichten der Gesamtheit.

3) Wo es sich freilich nicht um einen reinen Verzicht handelt, vielmehr materiell der Verzicht die Grundlage eines zweiseitigen Abkommens mit sonstigen Vorbehalten ist, ergibt sich das Gegenteil. Hier will erst verzichtet werden auf den Fall, daß Bedingungen in ihrer Erfüllung durch das Reich sichergestellt

seien. Betreffen diese Verfassungsrecht, so ist die Verfassungsänderung die vorgängige Voraussetzung.

4) Auf ein bevorrechtendes Maß von Funktionsrechten am Reichsorganismus kann man nicht einseitig verzichten. Denn wenn dasselbe auch einerseits dem Einzelstaat Vorzüge darbieten soll, so enthält es doch zugleich auch ein Pflichtverhältnis, so z. B. das Vorrecht des Bundespräsidiums, oder mindestens die graduelle Abstufung in einem proportionalen Gleichgewichtssystem, an dessen Bestand alle Glieder des Reiches rechtlich interessiert sind. Dies gilt insbesondere vom Stimmenverhältnis. Hier wäre also ein reiner Verzicht auf Vorrechte unwirksam.

VIII. Die Betrachtung des Art. 78 gewährt uns zugleich einen Überblick über den Gesamtbestand an einzelstaatlichem Sonderrecht und damit über eine Materie, welche für die Verfassung im ganzen von Bedeutung ist. Es ergab sich dabei, daß die Bundespraxis die bestrittene Frage, ob dieser Bestand unter der Herrschaft der Verfassung noch erhöht werden kann, zweifellos bejaht hat, wie die Beispiele bezüglich der Normaleichung und des Banknotenprivilegs gezeigt haben. Auf eine Einteilung der Sonderrechte in Vorrechte (im Sinn graduierter Mitgliedschaftsbefugnisse) und in Ausnahmerechte (als Abweichungen von der Rechtseinheit) lege ich kein Gewicht, weil ich auch die Vorrechte, soweit sie in der Verfassung unmittelbar oder mittelbar vorkommen, als durch sie geschützt, außerdem aber alle Einzelrechte sonst, wenn sie wesentliche Folgen der Bundeseigenschaft oder vertragsmäßig besonders vereinbart sind, als vertragsmäßig geschützt erachte. Als Vorrechte, welche in der Verfassung in solcher Weise vorkommen, sind noch die Rechte Bayerns und Württembergs auf einen ständigen Sitz im Heeresausschuß, das Recht Bayerns auf den Vorsitz, der Königreiche Sachsen und Württemberg auf die Mitgliedschaft im Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten zu nennen.*) Das Recht Bayerns, die Bundesgesandten im Ausland bei Verhinderungsfällen zu vertreten, sowie Preußen bei dessen Verhinderung in bezug auf den Vorsitz im Bundesrat zu vertreten, ist in Ziffer VII und IX seines Schlußprotokolls gewahrt.

Sodann ergab sich aus der Betrachtung, daß das Reich Befugnisse hat, seine Zuständigkeit auszudehnen. Die praktische Anwendung zeigt auch, daß Absatz 1 des Art. 78 oftmals gebraucht

*) Vgl. Art. 8 Abs. 3 und 4, sowie Schlußbestimmung zu Abschnitt XI.

worden ist. Zu Abänderungen nach Maßgabe des Absatzes 2 ist es selten gekommen; ich erinnere an die Modifizierung des Branntweinsteuerreservats und an die Frage der Militärjustizhoheit in Bayern. Man nennt jene Befugnisse die Kompetenz-Kompetenz.

In dieser sehen manche Gelehrten die völlige Ungebundenheit des Reichs durch einen dritten Willen. So stehe die gesamte Rechtssphäre der Einzelstaaten zur Disposition des Reichs, damit hätten die Einzelstaaten zugunsten der Zentralgewalt auf die Souveränität verzichtet und besäßen nur noch abgeleitete Rechte. Andere folgern aus den Schranken, welche Sonder- und Einzelrechte dem Gemeinschaftswillen im Reich ziehen, umgekehrt dessen staatenbündische Natur. Es geht wie in der Malerei, der Pleinairist sieht anders als der Künstler anderer Richtung. Mir gilt Art. 78, namentlich in seinem zweiten Teil und in Verbindung mit Eingangsformel und Einführungsgesetz zur Verfassung als Beweis dafür, daß die Souveränität nur in der Zusammenfassung von Reich und Gliedstaaten zu finden ist. Es widerstreitet der Wirklichkeit, von einem maßgebenden Gemeinschaftswillen noch zu sprechen, wenn ein einzelner sonderberechtigter Staat aus Absatz 2 oder ein Stimmengewicht von 14 Voten, das ein oder wenige Staaten nach Absatz 1 einlegen, entscheidet; der Gesichtspunkt, daß sie dabei zugleich als Bundesglieder verfassungsmäßig handeln, ist ein formeller Rettungsanker, welcher das Schiff von der Hauptstelle wegzieht. Und ebenso widerstreitet es der Wirklichkeit, von einem maßgebenden Einzelstaatswillen zu sprechen, wenn man sich zum voraus durch Eingehung eines Bündnisses einem Mehrheitsgebot unterworfen hat. Nur besteht gerade für Verfassungsfragen ein so starker juristischer Schutz des Besitzstands der Einzelstaaten, daß selbst in Fällen, wo es sich nicht um ein Sonderrecht handelt, gleichwohl schon etwas weniger als ein Viertel der Stimmen zur Erhaltung genügt, also der Wille einer recht kleinen Minderheit entscheidet. Tatsächlich ist übrigens von diesem Einspruchsrecht nur ein seltener Gebrauch gemacht worden.

Als praktisch wichtig muß schließlich hervorgehoben werden, daß die Kompetenzbeurteilung im Bundesrat nach einfacher Mehrheit erfolgt. Dabei handelt es sich nicht um eine Jurisdiktion und um fortwirkende Sprüche, sondern um Entscheidungen im Einzelfall. Die Befindung kann sich insbesondere auf die Fragen erstrecken, ob eine Norm, deren Veränderung in Rede steht, Verfassungsrecht

sei, ob sie ein bestimmtes Recht einzelner Bundesstaaten im Verhältnis zur Gesamtheit enthalte, auch welches der Umfang solches Rechtes sei, ferner, ob und inwieweit die neue Norm, welche beschlossen werden will, eine Änderung des Verfassungs- und Sonderrechts in sich schließe. Der Reichstag ist übrigens an die Beurteilung des Bundesrats nicht gebunden.

Achtzehnter Vortrag.

Verfassungsleben und Verfassungskonflikte.

Wir haben nun die Betrachtung aller einzelnen Artikel vollzogen und gelangen zur letzten Übersicht über das Ganze:

Äußerlich genommen, hat sich ergeben, daß die Verfassung im Lauf der Zeit an außerordentlich vielen Stellen teils ausdrücklich, teils stillschweigend abgeändert ward, zum Teil auch Einzelnes lediglich veraltete. Aber die Grundlagen derselben blieben in der Hauptsache ganz unverändert: Die Institutionen des Kaisertums, des Bundesrats, des Reichstags, der gliedstaatliche Aufbau —, alles das hat sich als durchaus wetterfest erwiesen. Die Veränderungen ergriffen lauter bereits betrachtete Einzelheiten, und ich will dabei nicht verweilen.

Dagegen möchte ich den inneren Gehalt unseres Verfassungslebens selbst noch würdigen, wie es sich unter der Herrschaft der Reichskonstitution entwickelt hat, und zwar nicht nach der Seite der Politik, sondern nach der Seite des Rechts. Würde ich es von ersterer aus betrachten, so müßte ich eingehen auf die Gruppierung und Betätigung der Parteien und auf die religiösen, wirtschaftlichen und sozialen Gegensätze, welche aufgetreten sind. Obwohl alles Staatsleben sich schließlich auch zu Rechtsnormen verdichtet, so handelt es bei dem Ringen der Parteien sich dennoch weniger um Rechtsprinzipien als um andere Dinge. Das Parteileben ist ein Kampf um die Macht verschiedener Lebens- und Weltanschauungen und auseinandergehender Besitzes- und Erwerbsinteressen. Dies gehört nicht in den Bereich meiner akademischen Erörterung, und ich bleibe diesem Gebiet um so lieber fern, als ich auf manchen Schatten hinweisen müßte, der sich über

unsere Verhältnisse gelagert hat. Allein gleichwohl geht jeder pessimistischen Anwandlung gegenüber mein Rat dahin, nicht an widrigen Einzelerscheinungen, für deren Auslösung das konstitutionelle System das gegebene Sicherheitsventil bildet, zu haften, sondern den Blick auf das Ganze zu richten. Da fällt ins Auge, daß wir in den 34 Jahren seit Bestehen des Reiches und seiner Verfassung zweifellos uns als ein aufstrebendes Volk erwiesen haben, welches an Macht, an ökonomischer Entfaltung und auch in manchen ethischen Hinsichten seine Existenz vielfach gefördert und erhoben hat.

Meine Betrachtung des Verfassungslebens soll nur auf Gesichtspunkte des Rechts gehen und sich wesentlich dahin wenden: Wie hat sich die *Verfassung als juristisches Werkzeug* im ganzen erwiesen und welche Eigenschaften läßt dieses Werkzeug erkennen?

Ich glaube, bei der ganzen Durchwanderung, die wir miteinander gemacht, mußte zu allermeist ins Auge fallen, daß die *getrennte Betrachtung von Reich und Land nur eine theoretische Abstraktion* ist. Denn in unserem ganzen Verfassungs- und Rechtsleben begegnen sich auf Schritt und Tritt diese beiden Organismen. Formal ist es bald ein Trennen, bald ein Zusammengehen, aber alle Legislative und wichtigste Tätigkeiten der Exekutive geschehen im Reich seitens der Einzelstaaten selbst, indem sie als Bundesglieder handeln. Ihr Denken und Handeln läßt sich nicht nach einer Zweiseelentheorie zerspalten. Jeder Einzelstaat ist zugleich Selbstexistenz und Teilhaber der Reichsgemeinschaft in innerlich untrennbarer Zusammenwirkung seiner Interessen. Wohl begegneten wir vielfach einer Teilung der Gewalt zwischen Reich und Land. Die Teilung selbst zeigt aber einen tiefgehenden Eklektizismus. Die Wahl wird bald nach historischer Lage der Dinge, bald nach der Zweckbestimmung jeder einzelnen Materie getroffen, bald in scheinbar reinlicher Scheidung, bald in der Aufstellung zweier Uhrenräder, die sich ständig begegnen müssen. Es besteht keinerlei allgemein durchgreifendes Prinzip der Abgrenzung. Im Gegenteil, wie ich die These seinerzeit aufstellte bezüglich des Rechtscharakters des Reichs, daß das Reich identisch ist mit seinen Gliedstaaten und man diesen Gesichtspunkt in den Vordergrund stellen sollte, so ergab sich auch fast in jedem meiner Vorträge über die Sachgebiete die Bestätigung dafür, daß auch in den reichsseitig geordneten Tätigkeiten ein *ständiges Zusammenwirken* und In-

einandergreifen von Reich und Land stattfindet und den Grundzug des Bildes abgibt. So besagen es auch die Worte des Fürsten Bismarck: „Die deutsche und die preußische Regierung, die deutsche und die bayerische Regierung, die deutsche und die sächsische Regierung u. s. w. sind gar nicht zu trennen".*) Mehrfach hat namentlich auch die preußische Regierung diese Zusammengehörigkeit durch Opfer betätigt, welche sie, um Reichsgeschäfte mit dem Reichstag glatt zu machen, in ihrem einzelstaatlichen Gebiet geleistet hat. Ich erinnere an die lex Huene. Wer hinter die Kulissen gesehen hat, könnte gewiß eine große Zahl Beispiele anführen. Die Opfer für die Gemeinsamkeit liegen also keineswegs so vorwiegend nur bei den andern Staaten, wie manchmal geglaubt wird. Die Vereinigung von Bundespräsidium und Vormacht in einer Hand bedeutet ein nobile officium mit starken Lasten.

Es ist nicht zu verkennen, daß das ständige Zusammenwirken zweier Regierungsorganismen, eines ganz zentralen und eines territorial-zentralen, also der Reichsämter und der Ministerien der Einzelstaaten und ebenso die gleichzeitige Kontrolle und Kritik über denselben Gegenstand durch zwei verschieden geartete parlamentarische Faktoren, nämlich den Reichstag und die Einzellandtage, unserem öffentlichen Leben den Stempel einer Kompliziertheit aufgedrückt hat, wie sie in gleichem Maße wohl nirgends besteht. Diese Eigenschaft erhellt noch als gesteigert, wenn man statt der Generaldirektiven ganzer Stoffgebiete ein einzelnes Gesetz vornimmt und sieht, welche Summe von Möglichkeiten in der Stellung der Räder und Rädchen des Uhrwerks gegenüber der ersten Reichsnorm als Urquell eintritt. Da kann es vorkommen, daß in einem Reichsgesetz gewisse Dinge der kaiserlichen, andere der bundesrätlichen Verordnungsgewalt überwiesen werden, daneben aber ein Feld der Landesgesetzgebung und des Landesverordnungsrechts bestimmt wird —, dies alles nur für die Feststellung der Normen.

Für den Vollzug ist es Regel: Drei Beamtenapparate arbeiten gleichzeitig nebeneinander. Außer den beiden leitenden nämlich, welche ihn anordnen und überwachen, der ausführende, welcher ganz durchgängig ein Landesapparat ist. Denn im wesentlichen besorgt das Reich die Ausführung nur für die auswärtige Vertretung, die Schutzgebiete, die Marine und die Post

*) Vgl. Penzler a. a. O. VI S. 85.

mit selbsteigener Hand. Auch die Verwaltung des Reichslands Elsaß-Lothringen ist im wesentlichen eine Landessache.

Durch diese Verhältnisse hat die Reichsgesetzgebung, anfangs einfach und knapp, allmählich eine immer breitere Gestalt erhalten, wobei auch noch andere Umstände übrigens mitwirkten, auf die ich nicht eingehen kann. Die Gesetzeskenntnis ist bei uns eine wirkliche Kunst, und die Anwendung des Gesetzes in der Sicherheit, gewiß keine Rechtspartikel zu übersehen, manchmal recht schwer. Ebenso erheischt diese Lage der Verhältnisse viel Personal und der Bedarf hieran wird noch dadurch gesteigert, daß der Geist der Zeit eine außerordentliche Neigung hat, die Instanzen zu häufen. Denn unsere Zeit scheint die Wertschätzung einer Sache für die Allgemeinheit ganz zurückzustellen gegenüber der Wertschätzung, welche sie für den Einzelnen hat und sucht in der Zahl schützender Stellen mehr fast als in der Qualität die Garantien. Der zuvor schon vorhanden gewesene Charakter der deutschen Länder, Beamtenstaaten zu sein, mußte sich durch all diese Tendenzen der Rechtsbildung steigern und auf das Reich übertragen. Auch manche im Sozialversicherungswesen auf Selbstverwaltung angelegte Organisationen entwickelten sich tatsächlich zu großen Beamtenschaften. So ist der anfangs höchst bescheidene Reichsapparat in den Jahren des Bestehens der neuen Gemeinschaft umfangreich geworden, ohne daß der Landesapparat hätte entsprechend vereinfacht werden können. Der Personalaufwand der Reichsämter bringt dies im Reichshaushaltsetat zur Erscheinung.*)

Sehen wir indes ab von diesen Einzelheiten! Sie haben anderseits die Entwicklung nicht gehemmt. Die Verfassung als Ganzes erwies sich nirgends beengend für die Entfaltung der nationalen Kräfte. Wenn man sieht, in welchem Maß die Reichstätigkeit über den ursprünglichen Rahmen hinaus auf die verschiedensten Gebiete ausgedehnt worden ist, so können wir mit Stolz sagen, daß wir ein einig Volk von Brüdern in einem weit höheren Maß geworden sind als demjenigen, das die selbstverständlichen Grundlagen einer Volkseinheit darbietet. Das Augustbündnis war einst auf solche elementare Notwendigkeiten beschränkt, nämlich auf die Konzentrierung der Wehrkräfte, des Verkehrs und

*) So erheischt beispielsweise der bloße Personalaufwand jährlich für das Patentamt 2, für das Reichsversicherungsamt 1 1/2, für das statistische Amt des Reichs 1, für das Reichsaufsichtsamt über die Privatversicherung 1/4 Mill. Mk.

der auswärtigen Vertretung. Heute durchdringt der Einigkeitsgedanke bei uns eine Fülle von Sachgebieten in schöpferischer Weise und ein Vergleich mit der nordamerikanischen Union oder mit der Schweiz kann uns nur erfreuen. Die Verfassungen dieser Republiken werden, da sie auch Bundesstaaten sind, häufig mit der unserigen verglichen. Dabei zeigt sich, daß der Umfang der Gemeinsamkeitsaufgaben bei uns ein viel größerer ist. Die öffentliche Meinung stößt sich wohl hie und da an den Sonderrechten, die übrigens nie einen wirklichen Schaden gebracht haben; auch ist richtig, daß der große Einheitszug, welcher in Zeiten der Gefahr und des Kampfes sich einstellt, nicht immer vorhanden ist. Aber auch wo die Sonderrechte eingreifen, pflegt in wichtigeren Dingen landesrechtlich das Gleiche verfügt zu werden, was in der Reichsgemeinschaft sonst verordnet wird. So durchbrechen sie die Gemeinschaftlichkeit nicht in der Sache, sondern nur in der Form. Ob auf diese Form immer Gewicht gelegt werden wird, ist eine Frage, welche schon der Schöpfer der Verfassung sich gestellt und mit folgender Würdigung der Reservate beantwortet hat: sie seien als geltende Rechte zu respektieren, — erwachsen aus Gewohnheiten, Bedürfnissen, Anschauungen und Stammeseigentümlichkeiten einer Zeit, und ein späteres Geschlecht, wenn es andere Bedürfnisse habe, werde sich einzurichten wissen.

Ich komme damit auf den Wandel der Zeit. Tempora mutantur et nos mutamur in illis. Vergleichbar dem Bergmann, welcher Schächte erweitert, andere verläßt und neue gräbt, ist die Zeit ein außerordentlich stetiger Arbeiter zur Veränderung aller Verhältnisse. Wer Anfangs- und Endpunkte langer Zeitspannen vergleichen kann, erkennt dies am deutlichsten. Es bedarf in manchem nicht einmal äußerer Ereignisse. Jeder längere Zeitablauf zeitigt einen gewissen Wechsel in der Anschauung des öffentlichen Rechts und ist deswegen für jedes Verfassungsleben schließlich selbst rechtsbildender Natur. Dies äußert sich nicht immer lege expressa, auch nicht lege implicita, nein ganz sine lege. Jede Verfassung ist ein Rechtsgefäß, in das, soweit es Umfang und Form erlaubt, jedes Zeitalter seinen Inhalt hineingibt. So beruhen z. B. alle einzelstaatlichen Verfassungen im vorigen Jahrhundert auf dem Prinzip, daß die Landstände durchaus nicht mehr Rechte hätten, als ihnen ausdrücklich eingeräumt seien. Heuzutage kann, ohne daß ein Buchstabe geändert sein mag, man als Regel

ansehen, daß die Landstände meist mit Erfolg in Anspruch nehmen, was als eine logische Folge des konstitutionellen Prinzips dargelegt werden kann. In solchen Beziehungen hat die Rechtswissenschaft als Interpretator legis zweifellos eine große schöpferische Kraft, und die Zukunft gehört manchmal den Begriffslogikern, welche sich das Recht aus den Sternen holen und in den Schrein oben darauf legen, als ob es immer darin gewesen wäre. Geschichte und Pragmatik kommen dabei manchmal zu kurz; doch hat diese Richtung, wenn Gefahr besteht, daß Vernunft zum Unsinn, Wohltat zur Plage werde, gewiß auch eine innere Rechtfertigung. Ich hebe meine Erkenntnis dieses Gewichts an der Uhr der Zeiten um so mehr hervor, als ich anderseits in meinen Vorträgen bestrebt war, eine andere Grundrichtung einzuhalten. Ich wollte Ihnen vor allem den Willen der Verbündeten und den Willen der Gesetzgeber zeigen und in den Vordergrund stellen. Ich finde, daß unsere Zeitverhältnisse keinen Grund zum Vorwärtsdrängen auf theoretische Ideale abgeben. Im Gegenteil, die Betonung theoretischer Standpunkte, welche Ansprüche hüben oder drüben in Abweichung vom ursprünglichen Stand erwecken, erschwert es manchmal, die mittlere Linie zu sichern, auf der sich im Verfassungsleben die verschiedenen Richtungen zusammenfinden können, welche von langher in der Volksseele der deutschen Nation liegen. Das geltende Recht ist jeder ehrliche Mann, wenn er sich von demselben überzeugt, auch zu respektieren geneigt. Darum scheint mir, was an sich der Rechtsauslegung einer bestimmten Urkunde auch allein entspricht, zugleich am meisten der Wohlfahrt dienlich, nämlich Punkt für Punkt sich auf den festen Boden unserer Staatsrechtsgeschichte zu stellen und die Bedeutung der Bestimmungen nicht aus Theoremen, an welche ihre Schöpfer nicht gedacht, abzuleiten. Man war sich in der Zeit unseres großen Werdegangs allseits bewußt, ein rein realpolitisches Werk zu schaffen, welches in keine gelehrte Schublade recht hereinpasse.

Ich habe von *Gegensätzen in der Volksseele* gesprochen. Damit meine ich für unser Verfassungsleben wichtige Gruppen von sich entgegengesetzten Tendenzen *für die Rechtsauffassung* wie *für die Fortbildung der Verfassung* und zwar in zwei Richtungen:

Es ist einmal der *Gegensatz der zentripetalen und zentrifugalen Elemente*, welche, wie wir gesehen haben, an sich ganz heterogen, in der Verfassung dennoch manchmal zusammengeschweißt

sind, als wären es Dinge, die zusammengehören; in der Tat haben sie auch manchfach durch die lange Praxis des Bundeslebens sich amalgamiert. Gleichwohl sieht man auf der einen Seite das Drängen nach stärkerer Zentralgewalt, welche im Regierungsfaktor jedoch nirgends begehrt wird, auf der andern den partikularistischen Atavismus, der unbekümmert um die praktischen Bedürfnisse vor allem jedem Fortschritt an Einheit sich entgegenstemmt.

Sodann ist ein zweiter Gegensatz stets vorhanden, bald offen, bald latent. Es ist nämlich der Kampf der Geister, einerseits um Erhaltung des monarchischen Prinzips, anderseits um Herstellung der Volkssouveränität, oder nach der nächsten Etappe der letzteren Bestrebung ausgedrückt, der Gedanke, das konstitutionelle Prinzip allmählich in das parlamentarische umzuwandeln.

Was die erste Kategorie der Gegensätze angeht, so bleibt immer lesenswert, was Fürst Bismarck 1895 ausgesprochen hat:*) Die Dynastien seien im Lauf der Geschichte schwer verletzt worden. Mit den jetzigen Bundesgenossen habe man die schwersten Realinjurien gewechselt, nämlich sich Kanonenkugeln an die Köpfe geschossen, aber trotzdem reichten sich die Fürsten und ihre Regierungen bald wieder die Hand; denn bei unsern Fürstengeschlechtern stehe das nationale Interesse im Vordergrund und so könnten wir jederzeit Herr werden über die Verwirrungen, welche der Fraktionskampf im Innern etwa anrichten würde. Das Einverständnis der Bundesgenossen für eine zugleich nationale und bundesfreundliche Politik garantiert uns in der Tat, daß jene Gegensätze nicht zu einem erheblichen Machtfaktor auswachsen können, und sie sind auch nie dazu geworden. Würde die Vormacht den Unitarismus pflegen oder würden Gliedstaaten den Partikularismus in den Sattel heben, so stände Deutschland um dieser Gegensätze willen in hellem und hitzigem Kampf. Übrigens wird ein monarchisch gesinnter Unitarier auch nicht verkennen, namentlich nicht im Hinblick auf die Geschichte unseres Nachbarn im Westen, daß ein Staatswesen, welches zusammengemauert ist aus einer Reihe von Einzelexistenzen, zweifellos einen festeren Zusammenhang bietet als ein reiner Einheitsstaat.

Ein Gegensatz der Auffassungen sodann zwischen dem Re-

*) Vgl. Penzler a. a. O. VI S. 85.

gierungs- und dem parlamentarischen Faktor ist im Lauf des Verfassungslebens oftmals dagewesen, aber nie bis zu dem Extrem aufgeschossen, einen Verfassungskonflikt darzustellen. Wohl ist es vorgekommen, daß der Reichstag Mehrausgaben in den Etat hineinsetzte, wozu er kein Recht hat, oder daß er materienfremde Bestandteile in ein Gesetz hineinamendierte, was ebenso unzulässig ist. Aber man fand bis jetzt immer schließlich einen vereinigenden mittleren Punkt oder es lösten durch Entgegenkommen da oder dort sich Schwierigkeiten. Auch eine der härtesten Proben, welchen ein Verfassungsleben ausgesetzt sein kann, die Obstruktion, im Sinn des offenen Krieges gegen die Zwecke der Geschäftsordnung, erwies sich als überwindlich.*)

Gleichwohl würde es in der Darstellung der Verfassung eine Lücke sein, wenn ich nicht über Verfassungskonflikte ein Wort sagte. Denn sie sind im modernen Staatsleben sonst schon mehrfach vorgekommen und schwebten als möglich, nach den Erfahrungen der preußischen Konfliktzeit, bei den Artikeln 60 und 62 der Verfassung vor. Diese Bestimmungen sprechen allerdings nicht direkt von einer solchen Eventualität, geben aber die Grundlage zur Lösung von Konflikten. Das Gleiche gilt von den Bestimmungen des Etatsrechts in Artikel 69 ff.

Unter den Begriff des Verfassungskonflikts fällt es nicht, wenn eine einzelne Norm, ein beliebiges einzelnes Gesetz, eine einzelne Einnahme oder Ausgabe vom parlamentarischen Körper verweigert wird. Von Verfassungskonflikten kann nur da die Rede sein, wo einer der beiden Faktoren, einerlei ob Regierung oder Parlament, ein Recht in Anspruch nimmt, das der andere als diesem nicht zuständig erachtet und ihm nicht zulassen will, oder wenn ein Widerstreit entsteht, weil der eine verfassungsmäßige Pflichten verletzt oder dessen geziehen wird, oder endlich wenn auch ohne Pflichtverletzung verfassungsmäßig durchaus nötige Akte eben nicht zustande kommen, weil sie eine Vereinbarung voraussetzen, die schlechterdings nicht fertiggebracht wird.

Die theoretische Erörterung über Verfassungskonflikte schließt an zwei Einrichtungen an, denen man hauptsächlich zutraut, die Unterlage zu Konflikten abzugeben. Nach Artikel 60 muß nämlich zeitweise die Feststellung der Friedenspräsenzstärke

*) Vgl. oben S. 97 und S. 137.

des Heers und nach Artikel 69 die jährliche Feststellung des Haushaltsetats erfolgen. Was ist nun, wenn ein solches Gesetz nicht zustande kommt? Die tatsächliche Lage wird immer die sein, daß ein Teil den andern an dem Nichtzustandekommen für schuldig erklärt. Aber darauf kommt es rechtlich gar nicht an. Es fragt sich nur, welches sind die Rechtsfolgen des Gesetzesvakuums. Darüber ist folgendes zu sagen:

1) Wenn ein Gesetz über Friedenspräsenzstärke ohne Ersatz erloschen ist und auf solchen nicht beiderseits verzichtet wird — dies wäre eine Verfassungsänderung —, so fehlt es von da ab rechtswidrigerweise dann an einer gesetzlichen Norm über den Durchschnittsstand des Heers und die zulässige Maximalausgabe für dasselbe. Aber damit ist nicht viel gesagt. Denn die anderen organischen Bestimmungen des Abschnitts XI bleiben in Kraft, also namentlich die allgemeine Wehrpflicht und das kaiserliche Recht der Bestimmung des Präsenzstands. Das Heer kann nicht aufhören, die Offiziere können nicht entlassen werden. Selbst wenn eine Verweigerung der Militärausgaben mit dem Nichtzustandekommen der Friedenspräsenzstärke zusammenträfe, wäre noch Artikel 62 Absatz 2 zu beachten, welcher eben damit wieder seine ursprüngliche Wirksamkeit äußern würde. Danach ist, auch ohne gesetzliche Feststellung sonst, jeder Gliedstaat verpflichtet, dem Kaiser 225 Taler jährlich für jeden Mann des Heers zur Verfügung zu stellen. Diese Bestimmung ist nämlich nie aufgehoben worden, sondern nur jahrweise durch andere Normierung im Etat ersetzt. Für diesen Punkt hat man also einige gesetzliche Bestimmungen, welche zur Not ausreichen. Schwieriger liegt

2) der Fall, wenn das Reichshaushaltsgesetz nicht zustande kommt, insofern wenigstens, als darauf eingerichtete Einzelbestimmungen nicht vorhanden sind.*) Fehlt es nur an der Rechtzeitigkeit der Feststellung des Etats, so ist das kein Konflikt. Dann hilft man sich in der Praxis durch Verlängerung des bestehenden Etats um einen oder mehrere Monate: allein es ist denkbar, daß der Reichstag den Etat in einer Weise gestaltet, daß der Bundesrat erklärt, ihm nicht zustimmen zu können. Würde der Reichstag z. B. Ausgaben für reichsgesetzlich geschaffene Institutionen versagen, so brauchte der Bundesrat dies nicht hin-

*) Literatur siehe bei Laband, Staatsrecht Band IV S. 507 ff., 532 ff., dessen Grundgedanken ich völlig beitrete.

zunehmen. Oder der Reichstag erklärte etwa ganz offen: Wir bewilligen das Budget nicht, weil wir mit demjenigen Kanzler, welcher am Ruder steht, nicht zufrieden sind. Was ist dann rechtens? Wer das Wesen des Budgets in den Eigenschaften erkennt, die wir im Vortrag XVI festgestellt haben, gelangt zu einer annehmbaren Lösung:

Das Budget enthält teils nur formelle Feststellungen für Dinge, welche, gesetzlich begründet, von selbst ihren Lauf nehmen, teils materielle Ermächtigungen. Die formellen Feststellungen sind meist bloß Schätzungen; ob eine Schätzung richtig ist oder auch nur zustande kommt, ist schließlich gleichgültig, weil keine Rechtsfolgen daran hängen. Es kann sich bezüglich rechtlicher Folgen immer nur um den Bereich handeln, für welchen wirkliche Bewilligungsrechte in Betracht kommen.

Die vertragsmäßig oder gesetzlich begründeten Ausgaben muß die Regierung leisten, wenn auch der Reichstag sie nicht bewilligen würde. Der Staat muß die Verträge des Staates respektieren und ebenso die gesetzlichen Obliegenheiten sonst erfüllen: kein Gesetz wird unter der Resolutivbedingung erlassen, daß es hinfällig werde, wenn einmal in einem Jahresetat die dadurch geschaffenen Ausgaben nicht bewilligt seien.

Von den Einnahmen beruhen die meisten auch auf dauernden Gesetzen und etatsrechtlich nur auf einer Schätzung, nicht auf einer Bewilligung. In gewissem Sinn besteht eine solche bei den Matrikularbeiträgen: allein soll man nun wirklich annehmen, die Einzelstaaten wären jeder Verpflichtung enthoben, Matrikularbeiträge zu zahlen, wenn der Etat nicht zustande kommt? Ich glaube, bei Bejahung der Frage hinge man sich an die äußere Erscheinung der Feststellung oder ihres Mangels und fehlerhafter Weise verlöre man dabei den tieferen Grund, der in der fortdauernden Verpflichtung der Einzelstaaten besteht, die Reichserfordernisse zu decken. Allerdings sind nach Artikel 70 dieselben nur bis zur Höhe des budgetmäßigen Betrags auszuschreiben, aber die Bewilligung ist, wie früher ausgeführt wurde, nicht rechtsbegründender, sondern nur deklarativer Natur. Den Fall, daß das Budget nicht zustande kommt, faßt der Artikel nicht ins Auge, und die Rechtspflicht an sich besteht schon ohne die Etatisierung. Allein will man die daraus vertretbare Konsequenz nicht ziehen, daß die Matrikularbeiträge auch ohne Bewilligung doch, soweit der Bundesrat die Zahlungs-

pflicht erkannt hat, zu zahlen seien, so kann doch darüber kein Streit bestehen, daß die Einzelstaaten freiwillig ihre Beiträge leisten können.

All diese Sätze lassen sich aus Rechtsregeln ableiten, und es ist der Gedanke abzuweisen, durch eine Notverordnung ein Budget aufzustellen, weil die rechtliche Ordnung im nötigsten schon besteht. Jenes ist auch aus andern Gründen nicht tunlich. Das Budget ist kein materielles, sondern nur ein formelles Gesetz. Es enthält keine zwingende Rechtsnorm, sondern nur einen Verwaltungsakt, welcher sich von andern eben bloß durch die Form unterscheidet. Es kann, weil es sich in der Form erschöpft, auch nicht durch eine andere Form ersetzt werden. Das zeigt sich auch nach der Seite der Decharge. Es dient dazu, zum voraus die Verwaltung insoweit verantwortungsfrei zu machen, als sie budgetmäßig verfährt, und zwar verantwortungsfrei Bundesrat und Reichstag gegenüber. Der erstere kann nicht die Prüfung, welche dem letzteren zusteht, durch seine Genehmigung vorwegnehmen; denn für alle finanziellen Handlungen, welche nicht durch ein Budget gedeckt sind, ja nach der — offenbar zu weit gehenden — Fassung des Artikels 72 für die Verwendung aller Einnahmen, auch innerhalb budgetmäßig genehmigter Zwecke und Beträge ist die Entlastung ein lediglich nachgehender Akt, nachdem das Rechnungsjahr längst verflossen ist.

Eine Schwierigkeit besteht nur bezüglich derjenigen Ausgaben, die gesetzlich nicht notwendig, aber sachlich absolut dringend sind. Solche Ausgaben haben, wenn ein Reichshaushaltsgesetz nicht zustande kommt, keine Norm für sich, welche sie zuläßt. Ebensowenig sind unbewilligte Anleihen oder Garantien irgendwo zugelassen. Aber trotzdem fragt es sich vom Standpunkt der Ministerverantwortlichkeit aus, immer noch: welche Verantwortlichkeit ist größer? Durch einen gesetzlich nirgends zugelassenen Schritt zu verhüten, daß ein schwerer Schaden eintrete für das Reich, oder durch Unterlassung der Ausgabe den Schaden auf dasselbe kommen zu lassen. Ich glaube, bei wirklich zwingenden Umständen ist die Verantwortung für die Unterlassung größer als für die Vornahme. Bei außerordentlicher Not wird sich überall der alte Rechtssatz der römischen Republik durchringen: „Videant consules, ne quid detrimenti capiat respublica". Jede mit freiem Willen geschehende Budgetüberschreitung beruht ja ganz auf demselben

Grund. Wenn sachlich gerechtfertigt, wird die Entlastung stets erteilt. Überschreitungen sind auch wie nirgends im Gesetz zugelassen, so doch auch nirgends darin verboten. Ebenso ermangelt jegliche Bestimmung, wie denn die Finanzverwaltung geführt werden soll, wenn ein Haushaltsgesetz nicht zustande kommt. Ist man deshalb auf allgemeine Grundsätze hingelenkt, so erscheint es auch als eine Verschiebung, in notwendigen Vorgängen, welchen sich eine vernünftige Regierung schließlich im äußersten Fall nicht entziehen kann, eine Rechtsverletzung zu finden. Wo eine Pflicht zu handeln besteht, muß dieses auch, wenn es materiell richtig geschah, als gerechtfertigt durch Entlastung anerkannt werden.

Die hier vorgetragene Lehre hat jedoch nur unter einer Voraussetzung Bestand, nämlich, daß man auf dem Boden des konstitutionellen Prinzips steht, nicht des parlamentarischen. Hier sind wir an einem Scheidepunkt angelangt dieser beiden sich entgegengesetzten Grundauffassungen des öffentlichen Rechts, welche aus dem Gegensatz der monarchischen Souveränität und der Volkssouveränität entfließen. Unter dem parlamentarischen Prinzip ist der Herrscher nur des Staates oberster Maschinist und hat nach den Entschließungen der aus dem Volk jeweils Erwählten den Apparat zu stellen; er ist nur in der Form, aber nicht in der Sache der Träger der obersten Staatsgewalt. In der wirklichen Monarchie, sei sie absolut oder konstitutionell, trägt er diese Gewalt in sich. Im ersteren Falle unbeschränkt; im letzteren mit der Erscheinung, daß er selbst oder seine Vorgänger im Recht ein aus dem Volke in steter Erneuerung hervorgehendes Organ sich beigesellt haben, damit es an besonders wichtigen Entscheidungen, soweit sie ihm zur Mitbestimmung zugewiesen sind, teilnehme. Die Beschränkung, welche hierin für den Herrscher liegt, ist also eine Selbstbeschränkung; er hat von der Fülle seines Rechts an das Parlament zu geordnetem Gebrauche Zuständnisse abgegeben, nicht schlechthin etwa abgetreten. Findet dieser Gebrauch nicht statt — einerlei, ob in schuldhafter Weise oder ohne Verschulden das mit solchem Recht ausgestattete Organ die Funktionen unterläßt, welche ihm das Landesrecht des näheren zumißt und auferlegt —, so kann das Staatsganze deshalb nicht zum Stillstand verurteilt sein. Vielmehr tritt ein, was Regel ist in Fällen, wo eine Voraussetzung Wesensbedingung ist und nicht erfüllt wird. Der Monarch handelt, da die Voraussetzung seiner Selbstbeschränkung, der Rechtsgebrauch

des andern Teils, unterbleibt, insolange unbeschränkt und allein. Das Budgetrecht ist zu dem Zweck geschaffen, eine geregelte, sachentsprechende, tunlichst sparsame, zum voraus veranschlagte Staatswirtschaft sicherzustellen. Der geordnete Gebrauch schließt also die Ablehnung einzelner Posten aus sachlichen Gründen in sich, nicht aber die Ablehnung des Voranschlags selbst oder die Nichtherstellung eines solchen.

Die Frage, um welche es sich handelt, löst sich demnach in die andere auf: Hat das in den Einzelstaaten überkommene konstitutionelle Prinzip Geltung auch für das Reich? Dies ist zweifellos zu bejahen. Die äußere Einrichtung des deutschen Verfassungslebens auf dem Grunde einer geteilten Gesetzgebungsarbeit, welche aus Art. 5 erhellte, wäre zwar auch mit der parlamentarischen Maxime vereinbar. Aber das geschichtliche Fundament schließt diese völlig aus. Keiner der Staaten, welche sich zum Reich verbündeten, war und ist in seinem inneren Staatsrecht auf der Volkssouveränität aufgebaut. Sämtliche Gliedstaaten mit fürstlicher Spitze nicht und selbst die drei städtischen Republiken nicht; nach den positiven Bestimmungen ihrer Verfassungen kommt die Souveränität dort gemeinsam den beiden Korporationen des Senats und der Bügerschaft zu, auch erscheinen die Senate allein als Verbündete beim Abschluß des Norddeutschen Bundes. Die dem Reichstag eingeräumten Rechte stellen nicht eine Umwandlung der Hauptgrundlage des öffentlichen Rechts in Deutschland, sondern eine Fortbildung des gleichen Systems dar; schon der Hinblick auf die Schutzbestimmungen der Art. 60 und 62 zeigt dies. Jene Rechte sind Selbstbeschränkungen, welche die Verbündeten sich für ihre Regierungen zugunsten des Reichstags für dessen geordneten Gebrauch auferlegt haben, und die Art. 69 ff. sagen ganz deutlich, worin derselbe für das Budgetwesen zu bestehen habe, nämlich für die Herstellung des Voranschlags, nicht für die Unterlassung oder Versagung desselben.

Der Anspruch auf ein parlamentarisches System, welcher mehr oder minder verhüllt hin und wieder sich regt, besitzt also weder historisch, noch pragmatisch irgendwelchen Boden. Gleichwohl ist es interessant zu sehen, wie sich im Gesichtskreis dieser Idee das Reichsfinanzwesen gestaltet. Die Vertreter des parlamentarischen Prinzips und auch einzelne Gelehrte, die es vielleicht nicht zu sein glauben, erachten den Etat als eine unentbehrliche Voraus-

setzung zur Bewirkung von Reichseinnahmen und -ausgaben. Hänel sagt sogar: Sämtliche Reichseinnahmen sind ein Dispositionsfonds des Reichstags*) mit der einzigen Ausnahme derer, welche, entgegen dem Grundsatz der Generalität des Budgets, für bestimmte Ausgaben gesetzlich asserviert sind. Er lehrt weiter: Erst durch Einstellung in den Etat werden die Einnahmen dem Reich „appropriiert" und damit verwendbar gemacht. Es bestehe auch ein allgemeines Ausgabenverweigerungsrecht. Zwar könne der Reichstag durch Verweigerung des Budgets die Rechtspflicht des Staats zu den Ausgaben, welche dieser schuldet, nicht aufheben, aber das Parlament verfüge durch seine Weigerung, daß dem bestimmten Ministerium, welches ihm gegenübersteht, die Befugnis zur Honorierung dieser Schuldigkeiten nicht ferner zukomme.

Was liegt also in diesem System? Ich meine, mit andern Worten lautet es also: Das objektive Verhältnis, daß ein Reichshaushaltsetat in Einnahmen und Ausgaben nach sachlichen Gründen aufgestellt, untersucht, beschränkt oder für gerechtfertigt erklärt und demnach im Bereich der Mittel bewilligt werde, wandelt man um in das subjektive der Bewilligung oder Versagung zulieb und leid für einen bestimmten Kanzler. Der in Art. 69 festgestellte Zweck des Etatgesetzes, eine Vorausveranschlagung als Grundlage des Haushalts zu gewinnen, wandelt sich um in das Machtmittel, durch Nichtbewilligung eine einzelne Persönlichkeit im Amt für dasselbe unfähig zu machen. Das Prinzip der parlamentarischen Kontrolle wandelt man dahin um, die Krone ad faciendum zu zwingen, nämlich zur Entlassung eines Kanzlers. Die Norm des Art. 5, daß Bundesrat und Reichstag zusammen die bestimmende positive Gewalt üben, wandelt sich dahin um, daß das negative Verhalten des einen Faktors, wo er gesetzlich zum Handeln verpflichtet ist, gleich einem Gesetze Moratorien selbst für privatrechtliche Verbindlichkeiten schafft. Dem freien kaiserlichen Ernennungsrecht in bezug auf den obersten Reichsbeamten wird effektiv ein parlamentarisches Absetzungsrecht zur Seite gestellt, für welches Art. 15 gewiß keine Handhabe gibt. Meine Kritik gegenüber diesem parlamentarischen System will ich nicht

*) Der Bundesrat wird dabei als quantité négligeable einfach außer Betracht gelassen, obwohl doch die Verfassung ihn und den Reichstag gleichmäßig zu Faktoren der Gesetzgebung erklärt.

weiter ausdehnen. Denn es ist kein Zweifel, daß solche Umwandlungen des inneren Wesens des Reichs gegenüber den Auffassungen und Absichten der Schöpfer der Verfassung und gegenüber positiven Bestimmungen in derselben von selbst als Luftgebilde erscheinen. Ich mußte indes die Kontroverse vortragen, weil sie im Zusammenhang mit einzelnen Grundbestimmungen der Verfassung steht, in der Theorie eine große Rolle spielt und die höchsten Gipfelungen des Verfassungslebens betrifft; aber ich kann erfreulicherweise beifügen, Verfassungskonflikte in dem Sinne, daß ganze Budgets verweigert würden, liegen der Richtung unserer heutigen Zeit fern. Die Konflikte, welche mit wesentlicher Wirkung bezüglich des Finanzpunktes bisher eintraten, bestanden meist in der Verwerfung von Steuerprojekten — und mußten dann die Einzelstaaten, zufolge ihrer Pflicht zu Matrikularbeiträgen, den Schaden tragen — oder in der Ablehnung militärischer Verstärkungen, wogegen durch Auflösung und Neubildung des Reichstags geholfen wurde. Zu Verfassungskonflikten schwollen diese Differenzen also nicht an.

Dies war bisher auch nicht der Fall bezüglich parlamentarischer Zumutungen an den Regierungsfaktor, welche Steigerungen des Staatsaufwands bezielten. In dem Auftreten dieser Erscheinung an sich schon kommt aber eine Eigentümlichkeit des modernen Staatslebens zur Anschauung. Die alte ständische Idee geht dahin, vor allem auf Sparsamkeit im Haushalt des Gemeinwesens zu halten und keine Ausgaben aufkommen zu lassen, zu welchen eine positive Rechtspflicht nicht vorliegt. Hierin haben sich die Zeiten völlig geändert. Überall sehen wir, wie die Repräsentativkörper auf Ausgaben hindrängen, welche für populär erachtet werden; ja es geschieht dies hin und wieder, ohne sich um die Deckung viel zu kümmern, welche da oder dort zur cura posterior herabgestuft wird. In diesem Verhältnisse liegt ein Keim möglicher Konflikte. Denn der Regierungsstandpunkt muß die Wahrung des finanziellen Gleichgewichts als eine dringliche Pflicht erscheinen lassen; schlechte Finanzen beschränken die Aktionsfähigkeit und belasten die Zukunft.

Der tiefere Grund der Erscheinung liegt darin, daß es keine Rechtsbegrenzung des Staatszwecks gibt, weder für das Reich, noch für die Gliedstaaten. Der Umfang der Staatsaufgabe ist ein Problem, welches jede Zeit in anderer Weise löst. Wenn Isokrates einst sagte, „ἡ πατρὶς τὲ τέτοκε", so wollte er damit nicht den

Staat für alimentationspflichtig gegen seine Bürger erklären, sondern diesen die Mahnung geben, wie Kinder für die gemeinsame Mutter einzustehen: „Alles für den Staat". Wenn man dagegen in einem neuzeitlichen Programm das Begehren liest: „Unentgeltlichkeit der ärztlichen Hilfeleistung einschließlich der Geburtshilfe und der Heilmittel, und Unentgeltlichkeit der Totenbestattung", so kehrt sich das Motto nahezu um in den Satz „Alles vom Staat".

Zwischen diesen beiden Polen liegt eine reiche und wechselnde Geschichte. Das 18. Jahrhundert bezeichnet in Deutschland, wo den Untertanen zuvor außerordentlich wenig staatlich geleistet ward, den Übergang zum Wohlfahrtsstaat, in dem Sinne, daß der aufgeklärte Despotismus der Territorialherren den Landeskindern einerseits in vielem half, anderseits mit polizeilicher Bevormundung ihnen vorschrieb, was sie zu tun und zu lassen hätten, bis zur Frage des Kaffeetrinkens herab. Als eine Reaktion hiergegen erscheint der Rechtsstaat, — ein Gedankenkreis, der im vorigen Jahrhundert langhin herrschend war. Ja, bis in unsere Tage hinein findet die Ansicht ihre Vertretung, daß die eigentliche staatliche Tätigkeit sich lediglich in der Ausübung von umgrenzten Herrschaftsrechten äußere, dabei aber die Freiheit der Bewegung des Individuums und deren Schutz durch Rechtsgarantien ein oberster Zweck sei; nicht positive Fürsorge, sondern nur die Aufhebung beengender Schranken sei gegenüber den Einzelinteressen veranlaßt. Es leuchtet ein, daß so verschiedene Auffassungen auch verschiedene Ergebnisse in den Erzeugnissen des positiven Rechts liefern und die Tendenz des ganzen Verfassungslebens beherrschen müssen. Denn im einen Fall ist die Einmischung, im andern die Nichteinmischung in das Einzelleben Regel.

Der Ideenkreis, welcher die heutige Zeit vorwiegend beherrscht, ist ein dritter, derjenige vom sozialen Staat; er erweitert die Aufgaben des Gemeinwesens außerordentlich und ist damit der Grund des sogenannten Gesetzes der stetig wachsenden Ausdehnung der Staatsausgaben geworden. In jenem Gedankenkreise liegt der Grundsatz beschlossen, das Reich habe — neben Erfüllung seiner Macht- und Rechtszwecke — für Befriedigung der begründeten Bedürfnisse seiner Angehörigen insoweit zu sorgen, als deren eigene Wirtschaft, sowie Vergesellschaftungen und Selbstverwaltungskörper es nicht genügend vermöchten. Auf der rechtserzeugenden Kraft dieser An-

schauungsweise beruhen insbesondere das Sozialversicherungsrecht des Reichs und seine vielen Reglements, durch welche der Arbeiterstand gesundheitlich und moralisch geschützt werden soll gegenüber dem Arbeitgeber und auch gegenüber sich selbst. Es leuchtet ein, daß jener Grundsatz — ganz abgesehen von dem jeweils ändernden Einfluß der Verschiebungen in den Erwerbs- und Lebensverhältnissen — eine irgend greifbare Grenzbestimmung nicht enthält. Dem Subjektivismus der Standpunkte ist durch die Allgemeinheit des Grundsatzes Tür und Tor geöffnet.*) Es ergibt sich damit für das konstitutionelle Leben des Reichs als eine stets schwierige Aufgabe die häufige rechtliche Abgrenzung zwischen Staats- und Privatwirtschaft. Nicht bloß für die Arbeiterfragen ist dies der Fall, sondern auch für Zoll- und Steuerbegünstigungen und andere Fürsorgen in bezug auf Landwirtschaft und Industrie. Hier überall verständige Grenzen einzuhalten, insbesondere auch die finanziellen Mittel dabei nicht vorzeitig und übermäßig anzuspannen, ist manchmal gegenüber dem Ansturm der treibenden Kräfte recht schwer. Vom juristischen Standpunkt aus betrachtet, ist der Prozeß dahin zu charakterisieren: es werden ständig naturrechtliche Postulate des sozialen Staats in positives Recht umgewandelt.

In diesem Prozeß sind das Einkammersystem und das allgemeine gleiche direkte Wahlrecht, zwei Grundlagen von zweifellos demokratischer Herkunft und Entwicklungstendenz, wichtig, weil beide zweifellos die Anerkennung begründeter sozialer Pflichten besonders fördern. Ja, diese Einrichtungen können, wenn man die Extreme ausdenkt, zu welchen sie als juristische Werkzeuge verwendbar sind, Gefahren aufweisen. Der Ausgangspunkt des sozialen Staats ist wohl, bloß die Schwachen zu schützen und zu heben. Allein in der denkbaren Gipfelung der wirtschaftlichen Ansprüche der Massen können jene, die politische Herrschaft gerade der Massen begünstigenden Rechtseinrichtungen zu einer solchen Mehrheitsbildung führen, bei welcher die einen beschließen, was vorwiegend nur die andern zu bezahlen haben. So war es umgekehrt im alten ständischen Staat vor der französischen Revolution. Diejenigen Stände, welche nicht bezahlten, Adel und Geistlichkeit, beschlossen, was der misera contribuens plebs aufzuerlegen sei. Die Wendung nach der modernen Seite, welche möglicherweise zum ge-

*) Sehr lesenswert über die Frage ist Buchenberger, Finanzpolitik und Staatshaushalt (Heidelberg 1902. Winter). S. 42—49.

genteiligen Extrem mit übermäßiger Belastung des fundierten Besitzes überhaupt führt, hat — nicht ohne Übertreibungen — ein badischer Schriftsteller schon in den fünfziger Jahren des vorigen Jahrhunderts verkündet.*)

Die Güte einer konstitutionellen Einrichtung, ihre Brauchbarkeit als Säule einer zugleich nationalen und bundesmäßigen Entwicklung, als Eingangstor des Fortschritts und als Damm gegen Überflutung einseitiger Strömungen, hängt von mancherlei Momenten ab, und sind wir im Lauf meiner Vorträge auf viele Gesichtspunkte hierfür aufmerksam geworden. Immer wird es dabei auch ein zu prüfender Probepunkt sein, ob das den einzelnen Volksgruppen verschaffte Maß an politischen Rechten im Einklang zu den Leistungen steht. Ich will auf eine Kritik unseres Wahlsystems zum Reichstag jedoch nicht eingehen; ich gab schon früher den Grund an: sie wäre nicht in der Isolierung auf das juristische Gebiet ausführbar, sondern müßte tief in die Politik hineinführen.

Ob indes ein Wahlsystem als Gleichung von Leistung und Recht geformt sei, kann gleichwohl bei der Beurteilung der Tauglichkeit nicht schlechthin entscheidend in die Wagschale fallen. Es kommt vielmehr bei den Wahlsystemen darauf an, ob sie im Zusammenhalt mit den tatsächlichen Lebensverhältnissen als solche Gleichungen noch wirken können. Sie müssen den billigen Anspruch auf angemessene Vertretung aller Stände und Lebensinteressen im Volke verwirklichen. Dies vermögen jene beiden in ihrem rechtlichen Aufbau demokratischen Einrichtungen nur unter einer Voraussetzung: Nämlich wenn und insolange es — obschon mit Mühen — gelingt, die höhere Bildung und den größeren Besitz durch das Ansehen, den Gemeinsinn und die Rührigkeit ihrer Träger mit entsprechendem Einfluß im öffentlichen Leben, insbesondere auch mit einer ausreichenden Vertretung im parlamentarischen Faktor auszustatten. So kann das müheloſe Übergewicht, welches ältere und zum Teil nicht unanfechtbare konstitutionelle Einrichtungen dem Besitz und der Bildung gewährt haben, in anderer Form gleichwohl erreichbar sein. Aber freilich nur zufolge opfervoller, eifriger Tätigkeit.

Damit komme ich auf den Schlußpunkt. Substanz und Richtung alles Verfassungslebens hängt neben gegebenen Verhält-

*) Vgl. Heinrich v. Andlaw, Aufruhr in Baden (Abteilung 1) S. 45–58.

niſſen und neben Wirkſamkeit der verfaſſungsmäßigen Reichsorgane, ganz weſentlich auch ab von der ſtändigen Vorarbeit der ganzen Bevölkerung. Wir haben zwar die Verfaſſungseinrichtung der Wahlpflicht nicht, aber ein kategoriſcher Imperativ moraliſcher Pflicht lautet: jeder wackere Deutſche wirke zum Beſten! Es iſt das Beſtreben jeder Partei, nicht etwa dem Volk ſich zu fügen, ſondern das Volk nach ihren Ideen zu beherrſchen.*) Einen Volkswillen gibt es bei der Verſchiedenheit der Auffaſſung nur für wenig Fragen. Der Parteiwille verbindet oft, er trennt aber auch über das Maß. Die richtige Diagonale der wirklich in der Volksgemeinſchaft vorhandenen Auffaſſungen und Kräfte kann ſich nur ergeben durch die ſtetige Arbeit aller. In dieſem Zuſammenhang ſage ich in weiterem Sinn: Jeder Deutſche iſt ein Organ des Reiches.

In dieſer letzten Schlußfolgerung, welche ich vor Ihnen, Kommilitonen, ziehe, bewährt ſich eine alte Erfahrung, die von allen Organen des öffentlichen Lebens — den geſetzlich aufgerichteten und den freien — in beſonders ſtarkem Maße gilt, von der höchſten Spitze bis zum einfachſten Reichsangehörigen: Es iſt die Bedeutung der Perſönlichkeit und ihrer Betätigung, welche jeweils die Wirkung der Verfaſſungseinrichtungen weſentlich mitbeſtimmen. Schon Seneca ſagt**): «Plurimum momenti solet persona adferre in rebus».

*) Vgl. Ofner, Die Gefahr des Parlamentarismus für das Recht, im Archiv für öffentl. Recht 1903, Band 18 S. 219.

**) Epistolae 81, 16.

Carl Winter's Universitätsbuchhandlung in Heidelberg.

Soeben erschien:

Dr. Arthur Drews

a. o. Professor der Philosophie an der Technischen Hochschule in Karlsruhe:

Friedrich Nietzsches Philosophie.

gr. 8°. geheftet 10 M., fein Halbfranzband 12 M.

Das Buch ist die erste wissenschaftlich-kritische, das ganze System umfassende, dabei für jeden Gebildeten verständliche Darstellung von Nietzsches Leben und Lehre.

Eduard von Hartmanns philosophisches System im Grundriß.

Mit biographischer Einleitung und dem Bilde Hartmanns.

gr. 8°. geheftet 16 M., fein Halbfranzband 18 M.

. . . Wer dieses Buch gelesen hat, wird einen vollständigeren und besseren Überblick über meine Philosophie als durch die Lektüre eines meiner Hauptwerke erhalten haben und dann in der Lage sein, jedes Werk von mir über das Sondergebiet, auf das sein persönliches Interesse gerichtet ist, dem Zusammenhang meines Systems richtig einzugliedern.

(**Eduard von Hartmann** in Deutschland Nr. 1 vom Oktober 1902.)

. . . Berufener hierzu konnte kaum ein anderer sein als der Karlsruher Philosoph **Drews**, der außer einer eminent lichtvollen Entwicklung des Systems Eduard v. Hartmanns in einer biographischen Einleitung in geradezu klassischer Diktion in die Gedankenweite des einsamen Metaphysikers einführt. Fürchte niemand eine schwer verständliche Paraphrase eines Nur-Fachgelehrten, eine zunftgemäße Analytik des Katheder-philosophen für den engen Kreis der Berufsgenossen! Drews schreibt, in wohltuender Klarheit und souveräner Beherrschung eines für den Laien kaum noch zu übersehenden gewaltigen Stoffes, für die große Masse der Gebildeten, er ist populär im edelsten Sinne des Wortes und versteht trotz der Sprödigkeit, die philosophischen Materien nun einmal anzuhaften pflegt, so fesselnd zu schreiben, daß er den Leser unwillkürlich gefangen nimmt und mit sich fortreißt. (**Leipziger Tagblatt.**)

Soeben erschien:

Hofrat Dr. Max Dreßler

Großh. Hofarzt:

Die Welt als Wille zum Selbst.

Eine philosophische Studie.

gr. 8°. geheftet 3 M.

Vorlesungen über Psychologie

gehalten im Foyer des Großherzoglichen Hoftheaters in Karlsruhe.

gr. 8°. geheftet 3.60 M., in fein Leinwandband 4.50 M.

. . . Das ganze Buch in seiner Inhalt- und Formenschöne ist dazu berufen, als eines der besten Bildungsmittel allen denen zu dienen, die den hohen Aufgaben unserer Seele und ihren tiefsten Tiefen nachzuforschen Interesse entgegenbringen. . . Sein Bemühen, das Beste in angenehmer Form zu bieten, ist dem Verfasser trefflich gelungen, so daß wir dem empfehlenswerten Buche recht viel verständnisvolle Leser von Herzen wünschen. Wenn dieser unser Wunsch in Erfüllung ginge, so würde das einen geistigen Fortschritt unserer ganzen Zeit bedeuten. (**Odd Fellow.**)

Carl Winter's Universitätsbuchhandlung in Heidelberg.

Geschichte der neuern Philosophie

von Kuno Fischer.

Jubiläumsausgabe in zehn Bänden.

I. Band: **Descartes' Leben, Werke und Lehre.** 4. neu bearbeitete Auflage. gr. 8°. geheftet M. 11.—, fein Halbfranzband M. 13.—.

II. Band: **Spinozas Leben, Werke und Lehre.** 4. neu bearbeitete Auflage. gr. 8°. geheftet M. 14.—, fein Halbfranzband M. 16.—.

III. Band: **Leibniz' Leben, Werke und Lehre.** 4. Auflage. gr. 8°. geheftet M. 18.—, fein Halbfranzband M. 20.—.

IV. Band: **Immanuel Kant und seine Lehre.** 1. Teil. Entstehung und Grundlegung der kritischen Philosophie. 4. neu bearbeitete Auflage. gr. 8°. geheftet M. 16.—, fein Halbfranzband M. 18.—.

V. Band: **Immanuel Kant und seine Lehre.** 2. Teil. Das Vernunftsystem auf der Grundlage der Vernunftkritik. 4. neu bearbeitete Auflage. gr. 8°. geheftet M. 16.—, fein Halbfranzband M. 18.—.

VI. Band: **Fichtes Leben, Werke und Lehre.** 3. durchgesehene Auflage. gr. 8°. geheftet M. 18.—, fein Halbfranzband M. 20.—.

VII. Band: **Schellings Leben, Werke und Lehre.** 3. durchgesehene und vermehrte Auflage. gr. 8°. geheftet M. 22.—, fein Halbfranzband M. 24.—.

VIII. Band: **Hegels Leben, Werke und Lehre.** 2 Teile mit dem Bilde des Verfassers in Heliogravüre. gr. 8°. geheftet M. 30.—, in zwei feinen Halbfranzbänden M. 34.—.

IX. Band: **Schopenhauers Leben, Werke und Lehre.** 2. neu bearbeitete und vermehrte Auflage. gr. 8°. geheftet M. 14.—, fein Halbfranzband M. 16.—.

X. Band: **Francis Bacon und seine Schule.** 3. Auflage. gr. 8°. geheftet M. 14.—, fein Halbfranzband M. 16.—.

In der „Deutschen Revue" schreibt Th. Wiedemann in seinen „Sechzehn Jahre in der Werkstatt Leopold von Rankes": „Ranke suchte nach anderweitiger und anders gearbeiteter Belehrung. In Beziehung auf die Geschichte der neuern Philosophie zog er allen anderen bei weitem das Werk von **Kuno Fischer** vor, dem er Geistesreichtum und kongeniale Reproduktion der verschiedenen Systeme nachrühmte."

„. . . . Was Kuno Fischers Schriften und Vorträge so interessant macht, das ist das wahrhaft dramatische Leben, welches beide durchdringt, die innere Frische und geistige Elastizität, welche beide auszeichnet. . . . Das Werk gehört nicht nur in die Bibliothek des Sachmannes, sondern ist dazu berufen, als eines der besten Bildungsmittel allen denen zu dienen, die den höchsten Aufgaben und idealen Interessen der ganzen Menschheit ihre Aufmerksamkeit zu widmen im stande sind." (Gegenwart.)

„. . . . Fischers Eigentümlichkeit besteht in einer sonst fast nirgends erreichten Kunst, eine fremde Gedankenwelt von ihrem eigenen Mittelpunkt aus zu erleben und den Leser in der denkbar durchsichtigsten und eindringlichsten Form erleben zu lassen. . . . Kuno Fischer steht nie als überlegener, verbessernder Schulmeister hinter den dargestellten Philosophen. Dieser Geschichtschreiber läßt nicht seine Philosophen reden, sondern sie reden selbst. Sie tragen ihre eigenen Gedanken vor, nur freier, natürlicher, in einer lebhafteren, durchsichtigeren Sprache, als wir sie in ihren eigenen Werken finden, und weit fester als in ihren eigenen Werken haben sie den Zielpunkt ihrer Gedanken vor Augen. Aber diese Gedanken sind dennoch niemals verändert, niemals verschönt und niemals verbildet. Sie sind das in der Form gereinigte, im Gehalte völlig getreue Nachbild des Originaldenkers. Diese Kunst der Darstellung ist ebenso neu als notwendig. . . . Wahrlich, wer die Entwicklung des theoretischen Geistes von Descartes' bis zu Kants großen Nachfolgern zum Objekt zu machen imstande war, der hat ein schöpferisches Werk vollbracht. . . . ." (Preußische Jahrbücher.)

C. F. Winter'sche Buchdruckerei.